

Uma análise do ecossistema organizacional da administração pública federal brasileira a partir da perspectiva de estabilidade ágil:

Diagnóstico e Propostas



Jackson De Toni, Alexandre Gomide,
Raphael Machado e Beatriz Vasconcellos



**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Diagramação

Samyra Lima

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

T665u Toni, Jackson De
Uma análise do ecossistema organizacional da
administração pública federal brasileira a partir da perspectiva
de estabilidade ágil: diagnóstico e proposta / Jackson De
Toni...[et al.]. -- Brasília: Enap, 2025.
58 p.: il. - (Cadernos Enap; 143)
Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078
1. Mudança organizacional. 2. Comportamento
organizacional. 3. Inovação no setor público. 4. Serviço
público. I. Título. II. Gomide, Alexandre. III. Machado,
Raphael. IV. Vasconcellos, Beatriz.

CDD 352.367

resumo



O modelo organizacional da Administração Pública Federal (APF) ainda se ancora nos fundamentos do Decreto-Lei nº 200/1967, que promoveu avanços como a descentralização e a organização da administração indireta, mas cuja lógica hierárquica e fragmentada já não responde plenamente aos desafios contemporâneos. A EC nº 19/1998 introduziu uma perspectiva gerencial voltada à eficiência, mas ampliou a fragmentação. A proposta de Lei Orgânica de 2009 reconheceu novos tipos organizacionais e reforçou a lógica de resultados, mas carece de instrumentos para experimentação, aprendizado e coordenação estratégica.

Esta pesquisa parte da perspectiva do **Estado Neoweberiano** e do conceito de **estabilidade ágil**, que propõem conciliar previsibilidade institucional com inovação e aprendizagem. A hierarquia é revalorizada como estrutura integradora entre burocracias tradicionais e arranjos em rede, garantindo alinhamento entre experimentação e objetivos públicos. Com base na análise do ecossistema de políticas de neointustrialização e entrevistas com gestores públicos, propõe-se uma matriz de avaliação baseada em cinco capacidades dinâmicas: análise do ecossistema, coordenação de políticas e projetos, atuação experimental e controle, gestão da mudança e aprendizagem organizacional/ecossistêmica.

Aprendizados-chave:

1. **Importância de adotar uma abordagem ecossistêmica**, que considera a interação entre diferentes tipos organizacionais e níveis de governo.
2. **Coordenação como função estratégica contínua**, voltada à gestão de portfólios e não apenas ao alinhamento pontual de agendas.
3. **Incorporação da aprendizagem e experimentação institucional** como resposta à incerteza.
4. **Limitações dos tipos organizacionais atuais**, exigindo formatos mais híbridos e flexíveis.

Principais recomendações:

1. **Reinterpretar princípios vigentes** e incluir “**aprendizagem**” como novo princípio normativo.
2. Criar **mecanismos regulatórios flexíveis** (ex.: sandboxes) para inovação sob supervisão.
3. Desenvolver **redes colaborativas** para coordenação em ecossistemas temáticos.
4. Adotar **avaliações adaptativas** que incentivem ajustes iterativos.
5. Fomentar projetos-piloto setoriais com abordagem bottom-up.
6. Estudar um **novo tipo organizacional** com regime híbrido e flexível.
7. Regular a **revisão do escopo das entidades da APF**, alinhando suas funções efetivas às necessidades atuais e evitando sobreposições ou lacunas institucionais.

A construção de uma APF orientada por estabilidade ágil exige reformas institucionais que combinem previsibilidade e adaptação, permitindo que o Estado brasileiro responda com mais inteligência, agilidade e legitimidade aos desafios do século 21.



SUWÁ

1. Entre a estabilidade burocrática e a flexibilidade gerencial: o desafio da Administração Pública Federal na Era da Complexidade	08
2. Desafios do atual desenho organizacional da Administração Pública Federal Brasileira	12
3. Estabilidade ágil: uma nova perspectiva para o desenho organizacional da Administração Pública	20
4. Governança dinâmica em ecossistemas públicos: construindo uma matriz para análise da APF	29
5. Analisando o ideal de estabilidade ágil no Brasil: o caso do ecossistema da neoindustrialização	34
6. Conclusões e recomendações para a Reforma Organizacional da APF	44

Uma análise do ecossistema organizacional da administração pública federal brasileira a partir da perspectiva de estabilidade ágil

Diagnóstico e Propostas

Jackson De Toni¹

Alexandre Gomide

Raphael Machado

Beatriz Vasconcellos

¹ A ordem dos autores segue critérios estritamente alfabéticos, com base nos sobrenomes, e não reflete hierarquia de contribuição intelectual. Todos os autores contribuíram de forma equitativa para a concepção, desenvolvimento e finalização do trabalho.

01

Entre a **estabilidade**
burocrática e a flexibilidade
gerencial: o desafio da
Administração Pública Federal
na Era da Complexidade



Na "era do papel", a administração pública seguiu uma lógica industrial de especialização e hierarquias rígidas, que garantiu previsibilidade, mas limitou a adaptação a contextos dinâmicos. Bouckaert (2023) e Peters (2018) apontam que essa lógica gerou silos institucionais, dificultando a colaboração entre ministérios. Essa fragmentação, consolidada ao longo do século 20, reflete-se na própria organização da Esplanada dos Ministérios.

A base dessa estrutura industrial pode ser interpretada pela tradição burocrática descrita por Max Weber. Em seus estudos, Weber (1949) construiu o tipo ideal de burocracia como uma ferramenta analítica para compreender processos históricos de racionalização nas formas de dominação legítima. Esse tipo ideal descreve organizações pautadas por regras formais, hierarquia e profissionalização — características que, embora não representem um modelo normativo, servem para analisar a previsibilidade e a estabilidade como traços centrais de determinadas formas de organização administrativa. Esse modelo inspirou o **Decreto-Lei nº 200/1967**. Embora tenha introduzido elementos iniciais do que viria a ser o gerencialismo, como descentralização e planejamento, manteve a separação rígida entre órgãos, reforçando a fragmentação estatal.

No final do século 20, o modelo burocrático tradicional foi desafiado por abordagens gerencialistas inspiradas na New Public Management (NPM). No Brasil, essa lógica foi incorporada pela **EC 19/1998**, que introduziu a eficiência como princípio constitucional e ampliou a atuação de organizações sociais e mecanismos de gestão por desempenho, inspirados por práticas do setor privado. Entretanto, ao promover maior autonomia às organizações, as reformas gerencialistas também geraram maior fracionamento do aparelho do estado e afastamento dos objetivos estratégicos (Bouckaert et al., 2010). Embora o Brasil não tenha adotado plenamente o modelo de agências de propósito único, algumas de suas agências reguladoras compartilham características similares, como maior flexibilidade administrativa e orçamentária, gestão orientada a metas e separação entre formulação e execução de políticas. Em menor grau, certas autarquias especiais e organizações sociais também incorporaram elementos dessa lógica. Essas estruturas, embora criadas para promover eficiência, acabaram por reforçar novos silos — agora de natureza gerencial e contratual — nos quais diferentes entidades operam com baixa coordenação efetiva (Pollitt; Bouckaert, 2017).

Embora pertinentes em seus contextos, essas reformas não prepararam o Estado para os desafios contemporâneos da administração pública, marcados por ambientes de alta incerteza, complexidade, imprevisibilidade e interdependência entre setores.

A incerteza sempre esteve presente na formulação de políticas, mas tem se intensificado nas últimas décadas — um fenômeno frequentemente descrito como parte de um mundo VUCA, marcado por volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (Bennett; Lemoine, 2014). Lindblom (1959) já apontava que o processo decisório envolve tentativa e erro, pois a informação



disponível é sempre incompleta ou incerta. Simon (1972) demonstrou que, sob pressão de tempo e limitações cognitivas, tomadores de decisão frequentemente fazem escolhas subótimas. No Brasil, estudos clássicos também argumentam que incertezas políticas e institucionais influenciaram estratégias de governança (Abrucio, 1994) e implementação de políticas em diferentes níveis de governo (Arretche, 2000). Esse cenário agravou-se com o avanço das tecnologias de informação, que ampliam as capacidades de gestão, mas também aumentam a complexidade e a imprevisibilidade das políticas públicas (Hood, 1983; Wanzenböck et al., 2020). O avanço dos sistemas de inteligência artificial (IA) no setor público tende a introduzir ainda mais incertezas e ambiguidades, como a opacidade dos algoritmos e os desafios de implementação (Filgueiras, 2022).

A complexidade e a interdependência entre setores impõem desafios adicionais à administração pública, como a dificuldade dos atores públicos de definir soluções claras para os objetivos declarados, tornando necessária uma governança mais adaptativa e flexível (Thompson; Grahame, 2003). Além disso, governos enfrentam crises múltiplas e interconectadas — climáticas, sanitárias e fiscais, por exemplo — que exigem coordenação interinstitucional e abordagens integradas e flexíveis (Boin et al., 2005). Os chamados ‘wicked problems’ (Rittel; Webber, 1973) envolvem múltiplas causas e não possuem soluções definitivas, demandando estratégias transversais e experimentais (Head; Alford, 2015; Peters, 2017). O problema de violência urbana nas grandes cidades brasileiras, por exemplo, resulta de fatores múltiplos como segurança pública, desigualdade social e pobreza, gerando impactos inesperados e exigindo respostas intersetoriais.

Nesse contexto de incerteza estrutural e crescente interdependência, o debate sobre o redesenho organizacional da administração pública se torna central. Enquanto o modelo burocrático tradicional prioriza previsibilidade e controle, limitando a capacidade de adaptação a cenários dinâmicos, a New Public Management (NPM) enfatiza eficiência e descentralização, mas frequentemente resulta em fragmentação, pensamento de curto prazo e falta de coordenação entre setores. Ambas as abordagens falham em oferecer uma resposta eficaz para contextos que exigem agilidade, inovação e governança intersetorial para enfrentar os grandes desafios da sociedade. Nesse contexto, Kattel, Drechsler e Karo (2022) propõem a noção de "estabilidade ágil". Essa perspectiva reflete um dos desafios centrais do século 21: como construir Estados mais responsivos, eficazes e preparados para lidar com problemas complexos e interdependentes, sem perder sua previsibilidade, estabilidade e capacidade de implementação?

Diante desse quadro, esta pesquisa busca responder:

1. Quais são os **principais obstáculos institucionais** que limitam a emergência de ecossistemas de organizações ágeis no setor público brasileiro?
2. Quais **mecanismos** podem fortalecer uma governança mais dinâmica, mas ao mesmo tempo mais resiliente, na prática organizacional atual?



A pesquisa se concentra no nível federal, utilizando como base empírica o grupo temático "Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda" do PPA 2024-2027. O foco da pesquisa é no nível do desenho organizacional; portanto não serão abordadas questões como regimes contratuais de trabalho e recrutamento. A metodologia adotada baseia-se na construção de um tipo ideal, entendido aqui como uma ferramenta analítica inspirada em Max Weber (1949). Trata-se de uma abstração teórica que enfatiza certas características de um arranjo institucional desejado — neste caso, um ecossistema de organizações ágeis — para permitir a análise de lacunas e orientar reformas. O tipo ideal não deve ser visto como um modelo normativo, mas como um recurso útil para comparar e refletir sobre a realidade institucional.

Aqui, 'ecossistema' se refere à interação entre diferentes organizações públicas em sistemas complexos de políticas (Iammarino, 2005). Esse olhar permite compreender como diferentes atores coletivos, como as organizações burocráticas — com estruturas, missões e graus de autonomia variados — podem (ou não) atuar de forma coordenada diante de um mesmo objetivo estratégico.

Ao investigar como promover a experimentação e a adaptabilidade sem comprometer a estabilidade e a resiliência estatal, a pesquisa contribui para o debate sobre a transformação da administração pública brasileira.

02

Desafios do **atual desenho**
organizacional da
Administração Pública
Federal Brasileira



Reformas administrativas visam remodelar o desenho organizacional da administração pública, alterando estruturas, processos e culturas das organizações com o objetivo de torná-las mais efetivas (Pollitt; Bouckaert, 2017). As reformas brasileiras mais recentes transitaram entre diferentes perspectivas, ora reforçando a centralização e a coordenação estatal, ora ampliando a autonomia de órgãos e entidades públicas, e sempre acrescentando novas formas organizacionais - tentando mudar a cultura do serviço público emulando empresas privadas, por exemplo. Este capítulo discute as implicações das reformas para o desenho organizacional da APF, assim como os principais desafios estruturais do desenho atual.

2.1 TRAJETÓRIA DAS REFORMAS E IMPACTOS NO DESENHO ORGANIZACIONAL

A trajetória recente da administração pública brasileira pode ser dividida em três grandes reformas. A primeira, com o **Decreto-Lei nº 200/1967**, consolidou a administração pública federal (APF) em torno de uma lógica hierárquica e funcional, reforçando princípios burocráticos clássicos. Em seguida, a promulgação da **Constituição Federal de 1988 (CF 88)**, especialmente em seu artigo 37, que consolidou a estrutura normativa da APF. E, por último, a **Emenda Constitucional nº 19/1998**, incorporou princípios da New Public Management (NPM), buscando maior eficiência e descentralização.

O **DL 200/1967 buscou modernizar a administração pública** ao introduzir os princípios de planejamento, descentralização, coordenação, controle e delegação de competência. Sua implementação estabeleceu a separação entre administração direta e indireta. A administração direta passou a englobar os órgãos integrados na estrutura central do Estado, enquanto a administração indireta foi composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa estrutura buscou conferir maior agilidade e eficiência à atuação estatal, especialmente em áreas onde a administração direta demonstrava limitações. A criação da administração indireta, consolidada durante o regime militar, também estabeleceu uma nova relação de mando e controle entre o Estado e essas entidades, cujas bases permanecem influenciando a organização administrativa atual.

Outras duas consequências foram a expansão e o fortalecimento do sistema meritocrático de recrutamento e o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios (Nogueira, 1998, p. 100). Foram também marcas da reforma a institucionalização das áreas de orçamento e planejamento, a modernização da lei de licitações e o reposicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) como controle ex-post, assim como a formulação conceitual sobre o papel da administração indireta.



A expansão da administração indireta foi alimentada pelo governo militar na expectativa de compensar as fraquezas e distorções da administração direta. Segundo Nogueira (1998), “cristalizou-se, nesse momento, o paradoxo de uma administração direta enfraquecida e marginalizada convivendo com uma administração indireta reforçada sem qualquer sinergia ou planejamento integrado e atravessada pelo espírito da concorrência”. Nesse sentido, pode-se falar de uma expansão do Estado brasileiro, que, segundo Martins (1985), foi realizada por meio de dois movimentos integrados, tanto por forças centrípetas, concentrando recursos financeiros e decisões normativas ao nível do Executivo federal, quanto por forças centrífugas, delegando atribuições a agências relativamente independentes para aplicar recursos e tomar decisões. A forte segmentação entre ministérios e órgãos públicos contribuiu para o que Bouckaert (2023) e Peters (2018) denominam de “cultura de silos”, dificultando a colaboração interinstitucional.

A Constituição Federal de 1988 reformou a administração pública brasileira ao introduzir um novo paradigma baseado na legalidade democrática, na valorização dos direitos sociais e na moralidade administrativa, reconhecendo o papel ativo da sociedade na formulação, fiscalização e controle das políticas públicas. Rompendo com o modelo tecnocrático herdado do regime militar, a CF/88 estabeleceu princípios explícitos para a atuação do poder público — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade — que passaram a orientar toda a estrutura e o funcionamento da administração. Instituiu o concurso público como regra de ingresso nos cargos efetivos, assegurando meritocracia e isonomia, e garantiu a estabilidade no serviço público como forma de proteger a autonomia dos servidores diante de pressões políticas. Ao mesmo tempo, promoveu a descentralização administrativa, fortalecendo a federação e ampliando a autonomia dos entes subnacionais. **A CF impôs novos limites e controles legais e horizontais, incluindo o controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas e o fortalecimento do Ministério Público.**

O modelo de controle estatal no Brasil compromete a capacidade de decisão e execução da administração pública. O Poder Judiciário, impulsionado pela intensa atuação do Ministério Público, interfere de maneira crescente na implementação de políticas, alterando seus objetivos e públicos, e rompendo qualquer noção de planejamento estatal (Oliveira, 2019). Simultaneamente, o controle rigoroso e formalista exercido por instituições como o TCU e a CGU sufoca a margem de discricionariedade necessária à boa administração (Lameirão, 2011). Essa fragmentação do controle, sem coordenação entre seus agentes, mina a capacidade de o Estado fazer escolhas legítimas e resolver casos concretos. No escopo do Decreto-Lei 200, o TCU desempenha apenas funções fiscalizatórias, revelando um distanciamento estrutural entre o controle e a gestão das políticas públicas.

Já a EC 19/1998, buscou tornar a administração pública mais eficiente e orientada para resultados, consolidando os princípios da NPM e aproximando a gestão pública de práticas do setor

privado. A Emenda modificou o artigo 37 da Constituição, incluindo o princípio da eficiência, o qual enfatiza que o Estado deve atuar com o menor custo possível. Ao consolidar os princípios da NPM, introduziu novos formatos organizacionais, como organizações sociais, agências executivas e contratos de gestão, promovendo uma administração pública mais desconcentrada e orientada para resultados. Essa lógica gerencialista favoreceu a especialização de funções, mas também fragmentou ainda mais o aparato estatal. **A introdução de instrumentos como a publicização buscou transferir a execução de atividades não exclusivas do Estado para organizações sem fins lucrativos**, como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), mantendo a atuação sob regime de direito público, mas com maior flexibilidade e autonomia gerencial. Por outro lado, **as privatizações transferiram para o setor privado empresas públicas e estatais consideradas estratégicas para modernizar a economia, reduzir o tamanho do Estado e atrair investimentos**. Essas duas frentes representaram movimentos distintos: enquanto a publicização mantinha o interesse público como referência, mas descentralizando sua execução, as privatizações afastavam do Estado atividades produtivas consideradas não essenciais.

A trajetória das reformas administrativas no Brasil reflete a tensão entre a busca por estabilidade burocrático-organizacional - via controles formais - e a tentativa de flexibilização gerencial para dar agilidade ao Estado. O quadro a seguir sintetiza as principais características dessas reformas e suas implicações para o desenho organizacional da APF.

Quadro 1. Mudanças no Desenho Organizacional por Reforma Administrativa

Reforma	Decreto Lei nº 200/1967	Emenda Constitucional nº 19/1998
Inspiração Conceitual	Burocracia modernizada	Gestão pública gerencial (Influência da New Public Management)
Ênfase	Modernizar a burocracia sem romper com seu caráter tecnocrático e hierárquico	Transição para lógica gerencialista com foco em eficiência
Princípios	Planejamento, descentralização, coordenação, controle, delegação de competência	Eficiência
Tipo de coordenação	Hierárquica/ Vinculativa	Hierarquia com contratualização (mercado e sociedade civil)
Novos tipos organizacionais	Autarquias Fundações Públicas Empresas Públicas Sociedades de Economia Mista	Organizações Sociais Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público Contrato de Gestão Agências Reguladoras Agências Executivas

Fonte: Elaboração própria com base nas legislações citadas.



Essas reformas resultaram em uma administração pública altamente diversificada, composta por 39 ministérios e secretarias diretas, 163 autarquias, 29 fundações públicas, 12 agências reguladoras e 124 empresas públicas e sociedades de economia mista, além de organizações híbridas como organizações sociais e serviços sociais autônomos. O contexto político-institucional brasileiro também influencia esse desenho, com desafios estruturais como o presidencialismo de coalizão, o federalismo, a autonomia dos sistemas de controle e a participação social no processo de elaboração de políticas públicas. A coordenação do gabinete ministerial e de suas políticas correlatas a partir da perspectiva do presidencialismo de coalizão - que opera num quadro de excessiva fragmentação do sistema político-partidário brasileiro - é desafiadora, pois promove uma ocupação plural dos órgãos da APF e gera conflitos de interesses (Lameirão, 2015). Essa fragmentação não foi acompanhada de mecanismos eficazes de coordenação, gerando sobreposição de funções e baixa articulação entre órgãos.

2.2 DESAFIOS ESTRUTURAIS DO DESENHO ORGANIZACIONAL BRASILEIRO

O modelo organizacional da APF enfrenta **três desafios centrais: (i) fragmentação, (ii) supervisão frágil e controle externo excessivo e (iii) baixa coordenação interministerial**. Esses desafios decorrem da combinação entre características estruturais da burocracia brasileira e o impacto das reformas administrativas realizadas desde o Decreto-Lei nº 200/1967.

Desafio 1: Fragmentação organizacional

O primeiro desafio, a fragmentação organizacional, tem raízes institucionais e políticas. No nível institucional, a adoção de modelos organizacionais de administração indireta e, depois, na New Public Management (NPM) gerou múltiplos formatos organizacionais, com distintos graus de autonomia e especialização. No nível político, o presidencialismo de coalizão intensificou essa fragmentação, condicionando a estrutura administrativa às negociações entre Executivo e Legislativo (Abrucio, 2007; Lameirão, 2015).

A **barganha política** levou à criação de novas organizações, muitas vezes sem critérios claros de coordenação. A distribuição de cargos em agências reguladoras, fundações e estatais tornou-se parte das negociações partidárias, criando novos custos na alteração de estruturas administrativas (Batista; Lopez, 2020). A falta de planejamento estratégico centralizado e a lógica de nomeações dificultaram a construção de uma governança mais coesa (Nogueira, 1998).

A fragmentação se reflete na **duplicação de funções entre órgãos**. A coexistência da EMBRAPPII e da Finep exemplifica o problema: ambas fomentam inovação, mas operam sob



ministérios e modelos institucionais distintos, prejudicando a coordenação e a eficiência das políticas públicas (Cunha Júnior et al., 2012). Além de gerar ineficiências operacionais, esse cenário sobrecarrega a burocracia e eleva os custos administrativos do Estado.

Parte do problema de modernização da organização da APF brasileira reside no fato de que **as mesmas garantias institucionais dadas às organizações da APF direta foram estendidas às organizações da APF indireta a partir da CF 88**. Características como legalidade, controle, planejamento, supervisão e responsabilidade administrativa, foram extrapoladas de um tipo administrativo a outro, de modo a garantir coerência, controle e subordinação ao interesse público, mas, ao mesmo tempo, colocando amarras ao funcionamento de organizações que deveriam operar sobre critérios mais flexíveis, capazes de promover inovações.

O serviço social autônomo é um modelo organizacional peculiar no direito administrativo brasileiro, caracterizado pela criação de entidades privadas sem fins lucrativos, instituídas por lei específica para executar atividades de interesse público, mas com maior flexibilidade de gestão do que a administração pública direta e indireta tradicional. Essas entidades, embora financiadas majoritariamente por recursos públicos e voltadas para finalidades estatais, operam com autonomia administrativa, contratam sob regime privado e estão fora da estrutura formal da administração direta e indireta. O caso da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) exemplifica essa lógica: criada em 2004, a ABDI é um serviço social autônomo voltado para a promoção da política industrial e da inovação tecnológica no Brasil. Vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), mas dotada de autonomia administrativa e financeira, a ABDI combina financiamento público, gestão privada e atuação estratégica, revelando tanto as potencialidades quanto os desafios de accountability e coordenação típicos desse modelo organizacional.

Desafio 2: Supervisão ministerial frágil com controles excessivos

Outro desafio crítico do desenho organizacional da APF é a combinação entre supervisão ministerial frágil combinada a controle externo excessivo, resultando em uma governança ambígua e muitas vezes disfuncional. A supervisão ministerial, definida no Decreto-Lei nº 200/1967, previa um modelo de controle hierárquico e vinculativo entre ministérios e suas entidades subordinadas, mas, na prática, a supervisão é desestruturada e pouco efetiva. Muitas entidades vinculadas operam com alta autonomia, sem coordenação clara com os ministérios, gerando conflitos institucionais e dificultando o alinhamento estratégico. A histórica descoordenação entre órgãos ligados aos ministérios da ciência e tecnologia e da indústria e comércio com atuações sobrepostas e pouca sinergia é evidência desse comportamento.



Paralelamente, o **forte aparato de controle externo** exercido por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce controle rigoroso, tornando a administração pública excessivamente formalista e enfraquecendo a capacidade de decisão e implementação de políticas (Lameirão, 2011). A **judicialização** e a responsabilização *ex-post* levaram organizações a adotarem posturas defensivas, alterando seus desenhos organizacionais e foco de atuação, minando o planejamento estatal (Oliveira, 2019).

A literatura aponta que essa rigidez compromete a experimentação de novos modelos organizacionais e a implementação ágil de políticas (Kattel; Drechsler; Karo, 2022). O caso das Organizações Sociais (OSs) exemplifica essa dificuldade: criadas para aumentar a eficiência dos serviços públicos, especialmente na saúde, sofrem com supervisão burocrática excessiva, dificuldades na elaboração de editais e monitoramento de contratos (Santos; Servo, 2021).

Alguns desafios permanecem latentes na execução de **contratos de gestão**. Diferentemente das experiências da França e Inglaterra, o modelo brasileiro concede menor autonomia aos administradores. O princípio da legalidade estrita restringe flexibilizações administrativas, e órgãos de fiscalização frequentemente interferem na gestão das entidades contratadas. Além disso, a ausência de indicadores padronizados dificulta a avaliação da efetividade dos contratos (Cunha Júnior et al., 2012).

Parte do problema dos controles excessivos é o fenômeno conhecido como **apagão das canetas**. Tal fenômeno inibe a inovação na administração pública ao gerar um ambiente de medo e aversão ao risco entre gestores. A atuação punitivista e fragmentada dos órgãos de controle faz com que servidores evitem decisões ousadas, optando pela inação ou por soluções excessivamente conservadoras. Como resultado, iniciativas inovadoras são desestimuladas, agravando a dificuldade de implementação de políticas públicas e enfraquecendo a capacidade do Estado de responder de forma eficiente e criativa às demandas sociais (Lotta; Monteiro, 2024).

Desafio 3: Baixa capacidade de coordenação intersetorial

A **terceira grande limitação do modelo atual é a baixa capacidade de coordenação interministerial**. Reformas anteriores priorizaram especialização funcional e descentralização, mas pouco avançaram na articulação horizontal entre órgãos governamentais, o que a literatura associa a políticas fragmentadas e sobreposição de funções (Pollitt; Bouckaert, 2017). O Decreto-Lei nº 200/1967 estabeleceu diretrizes para supervisão ministerial, mas sem instrumentos eficazes de integração, reforçando a lógica de silos no interior da APF.

Vários fatores ajudam a explicar essa dificuldade de coordenação: a **negociação direta** entre ministros e o presidente, que enfraquece a governança colegiada; a **especialização técnica e regulatória** de determinadas áreas do governo, que reduz a supervisão ministerial; a **carência**



de equipes e estrutura organizacional robusta nos ministérios para supervisionar as organizações satélite; a **ausência de diretrizes claras de planejamento**; e a **falta de sistemas integrados de informação**, dificultando a coordenação em tempo real entre órgãos da administração direta e indireta (Abrucio, 2007). O contexto democrático instaurado no país pós-1988 precisa estar refletido nas normativas de funcionamento da APF brasileira. O tensionamento entre a supervisão ministerial, como traço do presidencialismo brasileiro, e a autonomia funcional e decisória de órgãos autônomos - como as agências reguladoras - reforça a interpretação de que tal autonomia é condicionada e alinhada ao funcionamento do Executivo. Esse é um dos pontos pouco explorados pela normativa recente sobre o atual funcionamento da APF.

Diferentes tentativas de reforma buscaram lidar com esse problema, mas esbarraram em desafios políticos e institucionais, dentre elas a **proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal de 2009**. O projeto buscava estabelecer diretrizes gerais para a estrutura administrativa do Estado. Entre os princípios sugeridos estavam a necessidade de maior padronização dos formatos organizacionais e o fortalecimento dos mecanismos de supervisão e coordenação ministerial, além de mecanismos para maior integração das organizações com o planejamento plurianual (PPA) e a execução orçamentária. Foram propostas do documento a delimitação de níveis de flexibilidade para estruturas administrativas básicas, mecanismos e critérios para sua integração sistêmica, coordenação e adaptação à dinâmica governamental (Seges, 2009). A diversidade organizacional da administração pública brasileira exige novas abordagens que conciliem autonomia, agilidade, resiliência e coordenação, evitando os problemas tanto da fragmentação excessiva quanto do controle centralizador. A fim de assegurar articulação transversal entre diferentes ministérios e setores, a proposta de Lei Orgânica sugeriu a criação e fortalecimento de Conselhos de Políticas Públicas, tal como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que elaborou a proposta da NIB em 2023. A maioria dos pontos tocados pela proposta da Lei Orgânica da APF brasileira ainda permanecem abertos, e ressaltam o desafio de combinar estabilidade com agilidade.

Na próxima seção, exploramos como o modelo de Estado Neoweberiano e o conceito de estabilidade ágil sugerem caminhos para o aprimoramento do modelo organizacional estatal.

03

Estabilidade ágil: **uma nova perspectiva** para o desenho organizacional da Administração Pública

3.1 O ESTADO NEOWEBERIANO E O PARADIGMA DA ESTABILIDADE ÁGIL

A estabilidade burocrática garante previsibilidade, continuidade institucional e segurança jurídica — pilares fundamentais da administração pública. Esse princípio é consolidado a partir de regras formais, hierarquias e profissionalização da gestão pública. No entanto, à medida que os desafios contemporâneos tornam-se mais interdependentes e incertos, burocracias excessivamente rígidas enfrentam dificuldades para responder de forma ágil e coordenada.

Esse dilema – equilibrar estabilidade e agilidade – já foi amplamente discutido no campo da administração pública. No final do século 20, a New Public Management (NPM) emergiu como alternativa ao modelo burocrático clássico, enfatizando eficiência, descentralização e mecanismos de mercado. No entanto, ao substituir a rigidez burocrática por estruturas fragmentadas e especializadas, a NPM acabou por gerar novos desafios, sobretudo relacionados à coordenação estratégica, além de outros (Bouckaert et al., 2010).

Nesse contexto, o Neoweberianismo surge como alternativa para atualizar a burocracia tradicional frente a um cenário de maior complexidade e inovação. Concebido por Bouckaert e Pollitt (2004), esse modelo preserva os princípios de estabilidade da burocracia tradicional por meio do retorno de estruturas hierárquicas, mas com foco em gestão orientada ao cidadão e maior adaptabilidade (Christensen; Lægreid, 2011). Ao contrário da New Public Management (NPM), o modelo neoweberiano rejeita a supremacia dos mecanismos de mercado como modelo de gestão, revaloriza a burocracia pública como instrumento legítimo de ação estatal, critica a fragmentação e despolitização das políticas promovidas por reformas gerencialistas e enfatiza a construção de capacidades estatais coordenadas e dinâmicas. Interpretações mais recentes destacam a necessidade de conciliar estabilidade institucional com inovação e aprendizado organizacional (Kattel et al., 2018), criando um Estado responsivo para lidar com desafios complexos (Bouckaert, 2022). O modelo neoweberiano não rompe com o weberianismo clássico, mas o expande para atender às exigências de um ambiente em constante transformação. A ideia central é que o Estado mantenha seus valores de estabilidade e previsibilidade — essenciais para a governança pública — ao mesmo tempo que cria espaços para experimentação e adaptação, ampliando sua capacidade de resposta a desafios contemporâneos.

Embora mais difundido na Europa, os princípios neoweberianos também inspiram acadêmicos brasileiros. Abrúcio (1994), por exemplo, defende que o Brasil necessita de uma burocracia que mantenha a eficácia e a integridade weberianas, mas que também se adapte a um ambiente de alta complexidade e desigualdade regional, promovendo a colaboração entre níveis

de governo. De forma similar, Cavalcante e Gomide (2018) propõem uma administração pública que combine eficiência e inovação com accountability, promovendo descentralização sem perder coordenação estratégica.

Diante desse contexto, como promover estabilidade burocrática e, ao mesmo tempo, impulsionar mudanças e inovações no setor público? Kattel, Drechsler e Karo (2022) argumentam que essa ambiguidade é inerente ao setor público, portanto uma característica a ser gerida, não eliminada. Baseados na literatura sobre o Estado neweberiano, mas indo além, eles defendem que as burocracias de inovação combinam “políticas de longo prazo e capacidades de implementação” com “capacidades dinâmicas de exploração e aprendizado”, um aparente paradoxo, descrito como ‘estabilidade ágil’. O Estado, portanto, atuaria como facilitador de redes intersetoriais, promovendo colaboração entre setores e incentivando inovação de forma controlada.

O que significa, na prática, aplicar o conceito de estabilidade ágil ao desenho organizacional sob uma perspectiva weberiana? Nesta seção, exploramos duas dimensões importantes: as capacidades estatais e modelos de governança alinhados aos conceitos neweberianos. As diferentes vertentes exploradas no texto são resumidas na Figura 1 abaixo.

Figura 1. Da estabilidade à agilidade: resumo das mudanças organizacionais

Grau de incerteza (sobre a resposta de política pública "tecnicamente correta")	Baixa (problemas "simples")	Média (problemas "complicados")	Alta (problemas "complexos")
Estilo Gerencial	Planejamento e Controle (linha rígida, decisões ex-ante)	Ágil e Iterativo (ciclos curtos, ajustes incrementais)	Experimental e Adaptativo (política como portfólio, aprendizado contínuo)
Tipo de capacidade	Capacidades de eficiência operacional		Capacidades dinâmicas
Foco da governança	Foco em entregas (accountability por projeto)		Foco em moldar a demanda (accountability dinâmica e experimental – portfólios de políticas)
Estilo Organizacional	Weberianismo Clássico (hierárquico) Neoweberianismo (hierárquico, coordenando ecossistemas de inovação e aprendizado)		

Fonte: Elaborado pelos autores

3.2. ESTABILIDADE ÁGIL: CAPACIDADES DINÂMICAS NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Historicamente, as burocracias públicas foram estruturadas para priorizar a eficiência operacional: alcançar objetivos específicos de forma controlada e previsível, otimizando recursos e minimizando erros. Essa lógica está enraizada em estruturas hierárquicas e processos padronizados,



ideais para contextos com tarefas repetitivas e pouca variação externa. Em um contexto de complexidade e incerteza, o Estado deve promover aprendizado contínuo e ajustes estratégicos, equilibrando previsibilidade e adaptação. Portanto, a literatura aponta para a necessidade de um conjunto mais amplo de capacidades, denominadas dinâmicas.

Capacidades dinâmicas referem-se à habilidade de uma organização para adaptar-se e reinventar-se conforme as condições do ambiente externo mudam, desenvolvendo novas habilidades e conhecimentos continuamente (Teece, 2007). Em vez de focar exclusivamente na eficiência, organizações com capacidades dinâmicas buscam constantemente identificar e explorar oportunidades de inovação, adaptando-se rapidamente a novas demandas e respondendo de maneira proativa a incertezas. Isso possibilita que as organizações públicas não apenas respondam a mudanças, mas também se antecipem a elas, fortalecendo a resiliência e a adaptabilidade do setor público.

No campo das políticas públicas, a discussão sobre capacidades dinâmicas é especialmente relevante em áreas que demandam inovação e desenvolvimento. Kattel e Mazzucato (2018) enfatizam que a administração pública precisa de um conjunto de capacidades que vá além da implementação eficiente de políticas: é necessário criar um ambiente onde a experimentação, o aprendizado e a adaptação contínua estejam no centro das práticas organizacionais. Para eles, as políticas orientadas por missão – nas quais o governo atua ativamente na promoção de mudanças estruturais por meio da inovação – exigem uma administração pública que não apenas execute com eficiência, mas que também seja capaz de se adaptar em resposta ao aprendizado contínuo e às mudanças do contexto.

Essa abordagem dialoga com a governança experimentalista (Sabel; Zeitlin, 2012), que enfatiza processos iterativos, monitoramento contínuo e ajustes estratégicos como alternativa ao comando e controle. No desenvolvimento econômico, Hirschman (1963) argumentou que o progresso é uma jornada de incertezas e descobertas, enquanto Hausmann e Rodrik (2002) aprofundaram essa ideia com o conceito de auto-descoberta, destacando o experimentalismo como forma de revelar oportunidades invisíveis. A partir dos anos 2000, frameworks internacionais como o Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) de Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) ganharam destaque, desagregando problemas complexos em partes menores e permitindo ajustes contínuos por tentativa e erro. O experimentalismo também foi crucial no crescimento econômico da China, onde metade das regulações entre os anos 1980 e 1990 foi implementada com status experimental (Heilmann, 2008).

No Brasil, práticas experimentais enfrentam desafios específicos, como o formalismo legal, a atuação predominantemente *ex-post* dos órgãos de controle e a rigidez institucional de parte da burocracia, que muitas vezes resiste à adoção de novos métodos e formas de organização.



Essa resistência não se refere à oposição política a governos autoritários, mas sim à inércia organizacional e à dificuldade de adaptação a abordagens mais flexíveis ou iterativas. Ainda assim, pesquisadores como Sérgio Faria (2005) e Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998) destacam que o experimentalismo é uma ferramenta necessária para desenvolver políticas públicas capazes de responder a contextos de incerteza, como os encontrados nas áreas de saúde e meio ambiente.

No cenário brasileiro, começam a emergir iniciativas com essa lógica, como os laboratórios de inovação pública em ministérios e governos subnacionais, que buscam testar soluções de forma iterativa; a experiência da Embrapii, destacada por Spanò et al. (2023) como exemplo de arranjo institucional voltado à inovação contínua, com financiamento por portfólio e articulação entre Estado, setor produtivo e academia; e os sandboxes regulatórios, como os do Banco Central, que criam ambientes controlados para testar inovações regulatórias em escala reduzida, permitindo ajustes contínuos antes da adoção plena de novas normas.

Enquanto a experimentação fortalece a resposta do Estado a problemas complexos, a capacidade de antecipação complementa esse processo ao permitir que governos não apenas reajam, mas se preparem proativamente para desafios futuros. Essa capacidade é especialmente relevante em desafios nacionais como a crise ambiental, saúde e segurança, que exigem estratégias prospectivas e integradas (Abrucio, 2010). A governança antecipatória combina práticas de *foresight* e planejamento adaptativo, essenciais tanto para criar resiliência organizacional a futuros choques (Glover, 2019; Miles; Keenan, 2002), quanto para buscar oportunidades de transformação, moldando futuros desejáveis (Popper, 2008; Boston, 2016; Guston, 2014). Arie Rip (2012) destaca que governos devem monitorar tendências e ajustar estratégias continuamente para lidar com inovações disruptivas, garantindo a eficácia e a relevância da administração pública diante das transformações em curso.

A transição de uma visão focada exclusivamente na eficiência para uma perspectiva de experimentação e aprendizagem via o desenvolvimento de capacidades dinâmicas torna as organizações públicas mais ágeis, responsivas e resilientes. Em vez de se limitarem à eficiência, essas organizações se tornam preparadas para evoluir em resposta às complexidades e aos desafios contemporâneos, promovendo políticas públicas que acompanham continuamente as novas realidades e demandas. Áreas como a saúde pública e o desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, por exemplo, demonstram como capacidades dinâmicas permitem uma resposta mais integrada e antecipatória a crises e inovações, garantindo maior alinhamento entre políticas públicas e os desafios emergentes.

Embora capacidades dinâmicas sejam fundamentais para tornar a administração pública mais adaptável e responsiva, sua efetividade depende da maneira como são institucionalizadas. A seguir, exploramos os modelos de governança que sustentam a estabilidade ágil no setor público.

3.3 GOVERNANÇA PARA ECOSSISTEMAS: COORDENAÇÃO, SUPERVISÃO E APRENDIZAGEM

As capacidades dinâmicas exploradas anteriormente ampliam a agilidade do setor público, mas exigem um modelo de governança que favoreça: (i) coordenação em ecossistemas, (ii) *accountability* e supervisão por portfólios de forma mais iterativa, e (iii) mecanismos contínuos de aprendizagem e ajuste estratégico. Esta afirmação será justificada pelo que se segue.

Da hierarquia tradicional à hierarquia em ecossistemas de políticas

Se em ambientes de menor complexidade e maior previsibilidade, mecanismos hierárquicos de comando e controle garantem melhores condições para atingir objetivos de políticas públicas, esse arranjo, por si só, já não se sustenta em um contexto de incerteza crescente. **A interdependência entre setores públicos, privados e sociedade civil exige, cada vez mais, mecanismos de coordenação vertical e horizontal, por meio de redes colaborativas.**

No entanto, ao contrário do que propunha a Nova Gestão Pública, o modelo neoweberiano não abandona a hierarquia: ele a revaloriza, conciliando estabilidade e adaptabilidade. Em tempos de crises múltiplas — como pandemias, mudanças climáticas ou desinformação —, hierarquias bem estruturadas continuam a oferecer uma estrutura resiliente e previsível para a coordenação interinstitucional e a resposta rápida. Nessa perspectiva, a hierarquia é compreendida como um pilar da capacidade dinâmica do Estado, servindo como mecanismo de integração entre estruturas burocráticas tradicionais e arranjos em rede (como a governança experimentalista), de modo a garantir que inovação e experimentação estejam alinhadas com normas públicas e objetivos estratégicos.

O neoweberianismo, assim, propõe um Estado que preserva sua capacidade institucional, mas que atua como facilitador de ecossistemas de políticas públicas (Bouckaert, 2022). A coordenação deixa de ser compreendida apenas no nível de alinhamento de agendas políticas e passa a incluir a dimensão gerencial — ou seja, o acompanhamento da implementação de atividades e projetos de um determinado portfólio ou ecossistema de políticas.

Há inúmeros mecanismos de coordenação organizacional hierárquicos que podem ser usados em modelos de ecossistemas. Bouckaert, Peters e Verhoest (2022) listam uma variedade de instrumentos, separados por categorias de processos, instituições e programas. Esses instrumentos vão desde super ministérios e coordenação orçamentária, a projetos “com base em missões”. As estratégias de *governança por missões* ou *governança por problemas* foram popularizadas por autores como Mazzucato (2018). Essa abordagem demanda que governos articulem ações entre múltiplos setores para alcançar metas coletivas, fomentando a colaboração entre organizações



públicas e privadas para mobilizar recursos e conhecimentos em direção a objetivos de longo prazo. O conceito de "governança habilitadora para missões" (OCDE, 2024) propõe que governos criem arquiteturas institucionais flexíveis para enfrentar desafios complexos. No contexto brasileiro, essas abordagens oferecem caminhos relevantes para superar a fragmentação e alinhar esforços institucionais em torno de objetivos estratégicos.

Um exemplo emergente de coordenação ecossistêmica no Brasil: a Infraestrutura Nacional de Dados (IND)

Na era digital, o conceito de ecossistemas pode se aplicar também à gestão de dados públicos. As iniciativas emergentes para a criação da Infraestrutura Nacional de Dados (IND) refletem essa lógica ao estruturar ecossistemas temáticos de dados — como os de dados sociais, territoriais, econômicos, de saúde, educação e gestão pública. A Direção da IND coordena representantes de diferentes setores para definir padrões de interoperabilidade e conjuntos de dados essenciais para políticas públicas mais integradas.

Do controle ex-post à supervisão estratégica por portfólios

Quando o foco de uma política é o aperfeiçoamento incremental ou o ganho de eficiência, em contextos de menos incerteza operacional, mecanismos de *accountability ex-post* são eficazes. Esses mecanismos funcionam bem quando há possibilidade de definir metas claras e estáveis. O controle institucional das políticas públicas no Brasil é predominantemente ex-post, com foco em conformidade e resultados previamente estipulados. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União atua majoritariamente por meio de auditorias formais, focando na conformidade de gastos e no cumprimento de metas pré-estabelecidas. Outro exemplo são os contratos de gestão das Organizações Sociais, que estabelecem metas rígidas de entregas, mas deixam pouco espaço para ajustes estratégicos. Em um estado que equilibra estabilidade com agilidade, é importante manter esses mecanismos. **Porém, também é necessário desenvolver mecanismos para avaliar e responsabilizar portfólios de políticas públicas de maneira adaptativa.**

Um exemplo é o monitoramento baseado na capacidade do governo de engajar atores relevantes e coordenar recursos, em vez de avaliar ações isoladas. Isso pode incluir parcerias e co-financiamento com entidades do terceiro setor ou setor privado. O PDIA, método abordado acima, sugere medir o sucesso pela mobilização de atores em torno de uma agenda de mudança (Andrews et al., 2017). Outra abordagem é a **auditoria adaptativa**, permitindo ajustes frequentes com base no feedback das implementações. O **financiamento** também pode seguir a lógica



de portfólios. Nesse caso, o financiamento público de políticas passa a ser condicionado ao desempenho do portfólio como um todo, e não de projetos individuais. A Comissão Europeia adota um modelo de financiamento por missões, distribuindo investimentos conforme objetivos estratégicos e avaliando impactos agregados. Outra prática em expansão no Brasil é a criação de **sandboxes regulatórios**, ambientes institucionais onde políticas possam ser testadas em pequena escala antes de serem ampliadas. O Banco Central do Brasil implementou um sandbox regulatório para fintechs, permitindo que novas soluções fossem testadas sob supervisão antes de uma regulamentação formal.

Avanços na elaboração de instrumentos de controle e compras públicas mais flexíveis

A capacidade de experimentar está diretamente relacionada aos mecanismos de controle e *accountability*. Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem participando de fóruns nacionais para apoiar algumas medidas para facilitar práticas mais experimentais e adaptativas. Dentre elas, destaca-se a postura do órgão em relação à modalidade de licitação em **diálogos competitivos**, uma “modalidade para a contratação de obras, serviços e compras em que a administração pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados, mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.” O TCU também vem organizando workshops para incentivar a utilização de instrumentos como o **Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)**, que permite a contratação de soluções inovadoras por meio de **processos mais ágeis** e adaptados às especificidades de projetos de inovação. A Embrapii, um exemplo no ecossistema de neoindustrialização, implementou um modelo de análise de contas inovador chamado Programa Glosa Zero, utilizado como referência pelo TCU.

Da execução linear ao aprendizado contínuo e ajustes estratégicos

Muitas políticas públicas no Brasil ainda seguem modelos lineares inspirados no planejamento tradicional. No entanto, já existem mecanismos que favorecem o aprendizado organizacional e a adaptação contínua — fatores centrais para uma governança que busca equilibrar estabilidade com agilidade.



Uma possibilidade é incorporar metodologias de **avaliação em tempo real**, como proposto pela OECD (2024), permitindo que políticas sejam reformuladas de forma mais ágil. Outra possibilidade é implementar **laboratórios de inovação** nos ministérios e ecossistemas temáticos, como educação e políticas industriais. Outra ação relevante é fortalecer a **disseminação de conhecimento entre entidades públicas**. A agenda de governo digital, por exemplo, envolve múltiplos atores como a Secretaria de Governo Digital (SGD), SERPRO, DATAPREV, o MCTI, a ANPD e o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD). Diante das rápidas mudanças tecnológicas, os conhecimentos sobre riscos e oportunidades no setor público tendem a se fragmentar. Uma organização dedicada à curadoria e disseminação de conhecimento — como um think tank — poderia gerar externalidades positivas para o ecossistema.

Como apresentado nesta seção, as transformações no contexto da administração pública exigem novas capacidades e estruturas de governança. Mas como o Estado brasileiro está posicionado hoje para responder a esses desafios? A seguir, propomos um modelo teórico-normativo que busca integrar esses elementos de forma coesa e aplicável.

04

Governança dinâmica em
ecossistemas públicos:
construindo uma matriz
para análise da **APF**



Esta seção propõe uma matriz analítica para analisar limites e oportunidades no redesenho da APF, seguindo a abordagem metodológica do tipo ideal. Não entendemos o modelo como uma descrição empírica, mas como uma ‘utopia analítica’ (Schluchter, 1979). Ou seja, um modelo não descritivo, mas útil para identificar lacunas e orientar reformas.

Nos capítulos subsequentes, essa estrutura será aplicada no ecossistema da neointustrialização para avaliar a capacidade da APF em combinar inovação e resiliência frente às demandas atuais. A proposta busca apoiar diagnósticos institucionais e orientar reformas administrativas futuras.

4.1 COMO CONSTRUÍMOS O MODELO?

Em vez de uma matriz para cada tipo organizacional, adotamos uma abordagem ecossistêmica — uma abordagem metodológica baseada em fundamentos teóricos e contextuais. Primeiro, a cacofonia organizacional brasileira e a sobreposição de funções tornam inviável uma análise isolada. Segundo, e mais importante, como vimos no capítulo anterior, o contexto de maior complexidade exige uma visão ecossistêmica. Essa abordagem responde à necessidade de governança colaborativa baseada no binômio redes-hierarquia, com aprendizado e adaptação interorganizacionais (Agranoff; McGuire, 2003; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012). Schot e Steinmueller (2018) destacam que capacidades dinâmicas dependem de arranjos institucionais que facilitem coordenação, antecipação e aprendizado coletivo, permitindo inovação em colaboração com sociedade civil e setor privado. Além da eficácia teórica, autores como Mazzucato (2024) enfatizam que o bem público é mais legítimo quando co-construído por diversos atores. A ideia central é que essas redes são menos hierárquicas, promovendo a coordenação e troca de conhecimento sem a rigidez das estruturas convencionais.

Uma vez escolhida a perspectiva ecossistêmica, o próximo passo era escolher o **propósito da matriz analítica**. A proposta é desenvolver um modelo que responda como a pluralidade de tipos organizacionais da administração pública brasileira pode atuar de forma coordenada para se mover na direção da resolução de problemas complexos, ou reforçar aprendizados coletivos em um contexto de crescente incerteza estratégica.

O modelo baseia-se no framework de capacidades dinâmicas de Kattel *et al.* (2024), que amplia o modelo original, expandindo-o para cinco dimensões-chave (análise, conexão, atuação, transformação e difusão), influenciados pelo trabalho de Spanó *et al.* (2023). Adaptamos essas categorias ao contexto brasileiro, incorporando controle e detalhamento de competências, alinhando-as à literatura sobre coordenação descentralizada, experimentalismo e aprendizado contínuo.

Porém, adotamos mais uma inovação metodológica. Não entendemos as cinco categorias apenas como capacidades de organizações individuais, mas como um modelo de governança de

ecossistemas em que as capacidades são interpretadas não apenas como dinâmicas, mas relacionais. Essa visão das capacidades dinâmicas como governança está em linha com diversos modelos de governança para inovação emergentes, como o de governança experimental de Charles Sabel, o de "governança humilde" proposto pelo think tank Demos Helsinki, e os inúmeros modelos de governança por missões, inspirados pelos trabalhos de Mariana Mazzucato.

4.2 MATRIZ ANALÍTICA PARA AVALIAR A GOVERNANÇA EM ECOSSISTEMAS PÚBLICOS ÁGEIS

A matriz, apresentada no Quadro 2 a seguir, pode ser usada como ferramenta diagnóstica para mapear as capacidades de diferentes organizações públicas e apoiar gestores públicos na identificação de lacunas de coordenação, fragilidades institucionais e oportunidades de reforma em políticas que envolvem múltiplos atores.

A matriz representa um tipo ideal-normativo para a dinâmica das organizações públicas brasileiras. Em outras palavras, a premissa é que se todos os diferentes tipos organizacionais trabalhassem com altos níveis de capacidades dinâmicas, ou seja, de forma coordenada, com amplo conhecimento do sistema, atuando de forma experimental, compartilhando aprendizados, e promovendo mudanças transformacionais, estaríamos mais próximos de lidar com problemas complexos e com incerteza de forma eficaz.

Quadro 2. Matriz analítica para avaliação de ecossistemas públicos com base na perspectiva de estabilidade ágil

Capacidades	Descrição da capacidade	Competências e habilidades associadas
Análise do ecossistema	A habilidade de escanear e criar sentido no ecossistema temático mais amplo , analisando oportunidades e ameaças no curto e no longo prazo.	• Capacidade analítica para prever oportunidades e desafios futuros (ex: tecnológicos, sociais, (geopolíticos, ambientais etc); • Pensamento estratégico para discernir alavancas e barganhas políticas; • Capacidade de distinção entre abordagens diferentes para problemas e oportunidades de naturezas distintas; • Capacidade de mapeamento e entendimento dos atores externos ao ecossistema temático em diferentes níveis (ex: locais, nacionais e globais).

Capacidades	Descrição da capacidade	Competências e habilidades associadas
Coordenação de políticas e projetos	A habilidade de coordenar as conexões, interfaces e relações entre as funções performadas entre diferentes organizações em relação ao ambiente externo	- Estruturas organizacionais que exercem supervisão, avaliam resultados e promovem a responsabilização (<i>accountability</i>); - Orientação para desafios compartilhados; - Coordenação vertical entre as lideranças e linhas de frente das organizações públicas; - Coordenação horizontal entre silos e departamentos entre organizações públicas e privadas.
Atuação experimental e controle	A habilidade de aproveitar oportunidades emergentes e testar hipóteses de impacto.	- Investimento estratégico e alocação de recursos não monetários; - Processos de tomada de decisão que evitam vieses e encorajam inovação; - Organizações preparadas para a incerteza; - Experimentalismo e flexibilidade institucional; - Mecanismos de controle e accountability adaptáveis à abordagem experimental.
Gestão da mudança	A habilidade de mudar os recursos internos de uma organização ou conjunto de organizações com base em mudanças no ambiente externo.	- Organizações preparadas para a incerteza; - Gestão e priorização de recursos financeiros estáveis; - Reconfiguração dos recursos humanos, bens, projetos e processos; - Regras sobre inclusão, participação e negociação com as partes interessadas.
Aprendizagem organizacional e ecossistêmica	A habilidade de compartilhar aprendizados internamente e externamente , e de revisar planejamentos e rotinas de forma a incorporar aprendizados, descartando ou institucionalizando novas iniciativas.	- Revisão das hipóteses e da estratégia; - Compartilhamento e institucionalização de aprendizados; - Comunicação e disseminação de boas práticas.

Fonte: Adaptada com base nos frameworks de capacidades dinâmicas do Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), da University College London (UCL)

Como terceiro passo metodológico, definimos o recorte empírico com base em um eixo temático do PPA. Partindo do princípio de que, em teoria, os planos plurianuais (PPA) definem um horizonte de médio prazo comum dentro de algumas temáticas prioritárias, analisar um dos eixos do PPA constitui uma estratégia metodológica para o estudo de um ecossistema.



O eixo de neoindustrialização do PPA 2024-2027 foi escolhido devido à sua complexidade e ao envolvimento de múltiplos atores públicos e privados. Além disso, o ecossistema de neoindustrialização acaba de passar por um "experimento" como uma nova forma de coordenação proporcionada pela Nova Política Industrial (ou Nova Indústria Brasil - NIB), que utiliza mecanismos de políticas orientados por missões. Trata-se, portanto, de um campo fértil para análise. A análise qualitativa incluiu entrevistas com representantes de diversas organizações, cobrindo diferentes tipologias institucionais (ver Anexo para detalhes). A seguir, faremos uma descrição do ecossistema, com base nas entrevistas, e traremos reflexões para instrumentos de reformas administrativas.

Os aprendizados no ecossistema da neoindustrialização podem oferecer pistas úteis para o redesenho da APF de forma mais geral.

05

Analizando o ideal de
estabilidade ágil no Brasil:
o caso do ecossistema da
neoindustrialização

A análise do ecossistema de neoindustrialização sob uma perspectiva de estabilidade ágil, elaborada abaixo, evidenciou que a relação entre as organizações ainda está distante do modelo ideal. Isso se deve sobretudo à fragmentação da administração pública, pela supervisão excessiva e pela ausência de coordenação interministerial, impactando negativamente as outras capacidades dinâmicas da nossa matriz analítica. Nas seções abaixo, descreveremos o ecossistema, assim como os principais resultados da análise.

5.1 CARACTERIZANDO A GOVERNANÇA DO ECOSSISTEMA DE NEOINDUSTRIALIZAÇÃO

As políticas de apoio ao setor produtivo no Brasil deram origem, ao longo do tempo, a um ecossistema institucional amplo e fragmentado. A maior parte das instituições que compõem esse arranjo foi criada entre 1945 e 1980, durante o ciclo desenvolvimentista de rápido crescimento econômico. Nesse período, surgiram o BNDES, a Petrobras, a Sudene e a Embrapa, entre outras, além de reformas macroeconômicas como a criação do Banco Central e da Secretaria de Planejamento.

O núcleo das políticas de desenvolvimento produtivo esteve historicamente associado ao Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), cuja trajetória foi marcada por descontinuidades políticas, como sua extinção nos governos Collor e Bolsonaro. O ecossistema também envolve uma diversidade de órgãos com diferentes funções, modelos jurídicos e graus de autonomia. O núcleo é liderado pelo MDIC, mas inclui ministérios como MCTI, MTE, Fazenda e Casa Civil. A FINEP, vinculada ao MCTI, opera o principal fundo de apoio à inovação (FNDCT), enquanto o MTE atua em qualificação profissional. O MDIC também supervisiona entidades da administração indireta, como BNDES, INMETRO, INPI e SUFRAMA, além de paraestatais como a APEX-Brasil e a ABDI, que operam via contratos de gestão com metas e resultados.

Quadro 3. Organizações do Ecossistema de Neoindustrialização

Natureza Jurídica	Organização	Regime de Trabalho	Fonte de Financiamento
Órgão da administração direta federal	- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) - MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação) - MTE (Ministério do Trabalho e Emprego)	Servidores públicos estatutários	Orçamento da União

Natureza Jurídica	Organização	Regime de Trabalho	Fonte de Financiamento
Empresa pública federal	• BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)	Regime celetista (CLT)	Recursos próprios, captações e repasses do Tesouro Nacional
	• FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos)		Orçamento da União, FNDCT, receitas próprias
Autarquia federal	• INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) • INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial) • SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus)	Servidores públicos estatutários	Orçamento da União, receitas próprias
Serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos	• APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) • ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial)	Regime celetista (CLT)	Contrato de gestão com o MDIC, contribuições parafiscais, receitas próprias
Organização social, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos	• EMBRAPPII (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial)	Regime celetista (CLT)	Contrato de gestão com o MCTI, MEC e MS, parcerias privadas, receitas próprias

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nos últimos anos, a política industrial voltou à agenda internacional, impulsionada por crises sucessivas e pela competição tecnológica global. Essas novas abordagens integram instrumentos industriais e de inovação, com foco em missões estratégicas. Instituições como DARPA, ARPA-E e Vinnova tornaram-se referência nesse modelo, que exige novas capacidades estatais e formas de coordenação. No Brasil, a retomada da política industrial em 2023 resultou na reativação do CNDI e no lançamento da Nova Indústria Brasil (NIB), estruturada em seis missões com metas de longo prazo. A governança proposta combina instâncias hierárquicas com arranjos colegiados, exigindo alta capacidade de coordenação interministerial e flexibilidade institucional para lidar com políticas orientadas por resultados. A estrutura institucional da NIB expressa um esforço de coordenação mais robusto e prospectivo, buscando superar a fragmentação histórica da política industrial brasileira.



A **DARPA** (*Defense Advanced Research Projects Agency*) e a **ARPA-E** (*Advanced Research Projects Agency–Energy*) são agências federais do governo dos Estados Unidos, vinculadas ao Departamento de Defesa e ao Departamento de Energia, respectivamente, e fazem parte da administração pública direta, com autonomia operacional e foco em pesquisa e inovação estratégica. Já a **Vinnova** é uma agência governamental sueca, também integrante da administração direta, subordinada ao Ministério da Inovação e Crescimento, atuando com financiamento público e missão de promover a inovação sistêmica e a competitividade nacional.

Apesar do esforço recente de reconfiguração, avaliações internacionais indicam disfunções persistentes no ecossistema institucional da neoindustrialização. Estudos do Banco Mundial (2017, 2020) apontam fragilidades na formulação e coordenação de políticas, custos de gestão desproporcionais e concentração de recursos em poucos instrumentos. Embora esses diagnósticos tenham limitações metodológicas, evidenciam os desafios enfrentados para alinhar a pluralidade de instituições públicas em torno de objetivos estratégicos. A próxima seção examina como as organizações atuantes nesse ecossistema operam, na prática, em relação ao tipo ideal proposto no capítulo anterior.

5.2 AVALIANDO O ECOSISTEMA DA NEOINDUSTRIALIZAÇÃO A PARTIR DA MATRIZ ANALÍTICA

A ocorrência de processos que evidenciam a dinâmica das capacidades associadas à agilidade estável, conforme abordada nesta pesquisa, nem sempre pode ser verificada por análise documental ou *surveys* específicos. Neste sentido, as entrevistas com protagonistas-chave, nas várias organizações, é uma fonte preciosa de informação para análise de como ocorrem as relações políticas e institucionais dentro do ecossistema. Foram entrevistados doze dirigentes das seguintes organizações: MDIC, BNDES, FINEP, ABDI, EMBRAPPII, CNDI e MEMP. Os insights mais significativos e recorrentes estão sistematizados no quadro abaixo e nas seções subsequentes, seguindo a estrutura analítica proposta na seção quatro.

Quadro 4. Avaliação das Capacidades Dinâmicas do Ecosistema de política industrial, conforme a Matriz Analítica

Capacidades	Avaliação
1. Análise do ecossistema	• Reconhecimento da dificuldade e fragilidade da burocracia, em especial da administração direta, em ter mais inserção no objeto da política. • Reforço da visão setorial por algumas carreiras que possuem pouco diálogo e interação com outras dimensões da política pública. • Não foi observada a capacidade de análise de tendências futuras nem de planejamento estratégico robusto.
2. Coordenação de políticas e projetos	• Núcleo de governo (Casa Civil) com dificuldades em traduzir as pautas da política para a coordenação dos atores envolvidos. • Entidades da administração indireta com excessiva autonomia funcional. • CNDI como um ativo institucional não desprezível, embora com dificuldades de articulação e coordenação de agenda com o governo. • Ministérios e organizações subordinadas têm pouca articulação entre si. • Políticas de CTI pouco articuladas com a NIB.
3. Atuação experimental e controle	• Preocupação em incorporar a inovação e o experimentalismo na agenda aparece na maioria dos depoimentos, apesar de poucas instituições terem funções especializadas em inovação/experimentação. • Contratos de gestão com entidades de colaboração podem recepcionar dispositivos inovadores, se comandados. • Melhora na relação com órgãos de controle, mas ainda há complexidade e tensão. • Sistema financeiro público de fomento com pouca flexibilidade jurídica para projetos inovadores (do tipo sandbox ou protótipos).
4. Gestão da mudança	• Órgãos da administração indireta têm mais flexibilidade organizacional: autonomia gerencial, decisões mais rápidas e agilidade orçamentária. • Baixa flexibilidade imposta pela disciplina organizacional como um limitante, especialmente na administração direta: regime estatutário, complexidade das carreiras, hierarquias longas e baixa autonomia na gestão orçamentária. • Estrutura interna do MDIC não é compatível com a narrativa missionária da política pública. Desenho organizacional mantém lógica departamental, organização por cadeias/setores e intensidade tecnológica, baixa interface com áreas de gestão do comércio exterior e regulação.
5. Aprendizagem organizacional e ecossistêmica	• Práticas de monitoramento e avaliação ocorrem no âmbito da prestação de contas dos projetos do PPA e nas revisões orçamentárias anuais. • Em geral, não há mecanismos de aprendizagem e difusão de conhecimentos estruturados. • A difusão concentra-se na publicação de conteúdos nas páginas institucionais. • O quadro é melhor na administração indireta, com projetos pontuais e gestão do conhecimento.

Fonte: Elaborada pelos autores.



Análise do ecossistema

A análise do ecossistema político-administrativo requer compreensão sistêmica das dinâmicas sociais e econômicas que moldam a formulação de políticas públicas. No entanto, as entrevistas revelam que a administração direta, como o MDIC e o MCTI, enfrenta dificuldades estruturais na inserção dentro dos ecossistemas de políticas, prejudicando sua capacidade de planejamento estratégico. Entre elas pode-se enumerar a ausência de uma trajetória na prática do planejamento, baixos incentivos políticos do nível dirigente, competências funcionais precárias ou inexistentes, baixa coordenação interministerial em agendas comuns e imprevisibilidade das disponibilidades orçamentárias. Evans (1995) argumenta que a burocracia deve equilibrar autonomia e integração social (*Embedded Autonomy*) para aprimorar sua eficácia, uma perspectiva confirmada pelas entrevistas, que indicam um distanciamento entre decisores políticos, formuladores e implementadores de políticas e a dinâmica real do sistema produtivo.

Adicionalmente, as carreiras setoriais especializadas são apontadas como um obstáculo à análise transversal necessária em políticas de caráter intersetorial, como a Nova Indústria Brasil (NIB). A ausência de mecanismos institucionais para antecipação de tendências futuras, incluindo a análise de cenários e o *foresight* estratégico, também é destacada como uma limitação crítica. O Plano Plurianual (PPA), embora possua potencial para atuar como instrumento de planejamento integrado, é subutilizado devido à fragmentação administrativa e ao seu foco predominantemente orçamentário, em detrimento de um planejamento estratégico de longo prazo.

Coordenação de políticas e projetos

A coordenação interinstitucional é fundamental para evitar redundâncias e lacunas nas políticas públicas, promovendo coerência e alinhamento entre diferentes atores governamentais. O Decreto-Lei 200/1967 estabelece diretrizes para a uniformidade administrativa, mas a crescente especialização organizacional e a fragmentação das estruturas de governo comprometem sua efetividade (Bouckaert et al., 2010). Estudos apontam que a coordenação entre diferentes níveis governamentais é essencial para a implementação eficaz de políticas, mas frequentemente ocorre de forma desarticulada (Zhi et al., 2014; Howlett et al., 2017).

O Núcleo de Governo desempenha papel central na formulação de políticas prioritárias, promovendo integração setorial e resolvendo conflitos administrativos. Entretanto, no Brasil, sua função é frequentemente limitada à mediação de demandas de curto prazo, sem uma coordenação efetiva de políticas estruturais (Cavalcante; Gomide, 2019). A dependência do MDIC em relação à Casa Civil e ao Ministério da Fazenda para financiamento e políticas fiscais reforça essa limitação, impactando sua capacidade de implementar estratégias de neindustrialização.



O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) elaborou a política da Nova Indústria Brasil (NIB) como mecanismo de coordenação interministerial, mas sua governança ainda carece de detalhamento operacional. A falta de integração entre setores resulta em fragmentação das políticas industriais, com exemplos como a Missão 1 da NIB, que não está alinhada com políticas de crédito e tecnologia de conteúdo nacional. Embora a abordagem baseada em missões tenha promovido maior engajamento de atores, a ausência de punição pelo não cumprimento das metas reduz sua efetividade.

A fragmentação administrativa é exemplificada pela atuação do BNDES, que, apesar de subordinado ao MDIC, detém maior autonomia e influência na formulação de políticas industriais, refletindo a fragilidade da administração direta. A ABDI e a Embrapii, entidades paraestatais vinculadas ao MDIC e ao MCTI, respectivamente, demonstram experiências de coordenação descentralizada, mas enfrentam desafios na articulação interministerial e na institucionalização de suas colaborações.

A relação entre MDIC e MCTI é histórica e estruturalmente descoordenada, dificultando a integração entre inovação e desenvolvimento industrial (SBPC, 2019). Políticas como a PNCTI e a política industrial operam de forma paralela, sem alinhamento institucional. Iniciativas como a Finep demonstram potencial para integração entre setores, utilizando a infraestrutura do SUS e da Fiocruz como exemplo de boa prática em governança setorial (Carvalho, 2022).

Diante do aumento da complexidade administrativa após a EC nº 19/1998, novos mecanismos de coordenação precisam ser desenvolvidos para superar as limitações impostas pelo DL 200/1967 e fortalecer a governança integrada da política industrial brasileira.

Fundações Estatais de Direito Privado

As Fundações Estatais de Direito Privado são entidades da administração pública indireta, criadas por lei específica, mas organizadas sob o regime jurídico privado, o que lhes confere maior autonomia administrativa, orçamentária e de gestão de pessoal, especialmente pela adoção do regime celetista. Seu objetivo é executar atividades de interesse público em áreas como saúde, educação, pesquisa e cultura, com maior flexibilidade e eficiência operacional em comparação às autarquias e fundações públicas de direito público. Entre suas principais vantagens estão a possibilidade de contratação direta por meio de contratos de gestão, agilidade na execução de serviços e capacidade de articulação com diferentes setores e maior flexibilidade gerencial. No entanto, enfrentam problemas importantes, como questionamentos jurídicos quanto à constitucionalidade, fragilidade nos controles internos, e riscos de precarização do trabalho e de falta de transparência, especialmente quando mal reguladas.

Esta configuração organizacional é uma aproximação imperfeita das soluções desejadas pela pesquisa. Elas oferecem parte das respostas no que diz respeito à agilidade, mas falham em garantir os pilares de supervisão pública robusta, *accountability* democrática e alinhamento estratégico com políticas públicas orientadas por missões.

Atuação experimental e controle

A experimentação na administração pública é fundamental para lidar com incertezas e desenvolver políticas adaptativas e inovadoras (Dorf; Sabel, 1998). A literatura sobre experimentalismo institucional, como a de Unger (1998), defende arranjos mais flexíveis e descentralizados, capazes de promover inovação por meio da aprendizagem contínua. No entanto, a burocracia tradicional frequentemente inibe a inovação devido a restrições institucionais e regulatórias. Os obstáculos possuem múltiplas origens: sistemas de gestão do conhecimento são ausentes ou frágeis, insegurança gerada pela ingerência crescente de órgãos de controle, rigidez regulatória, baixos incentivos da alta direção, baixo domínio de competências técnicas de inovação, entre outros.

A NIB, por exemplo, pretendia operar como um modelo experimental de governança, mas de acordo com os entrevistados, não conseguiu alterar significativamente as práticas estabelecidas. A constatação se refere sobretudo à organização gerencial baseada em missões com estruturas colegiadas heterogêneas combinando a participação de gestores públicos e privados das cadeias produtivas em diversos colegiados simultaneamente.

Enquanto a Embrapii e o BNDES adotam abordagens mais flexíveis, outras instituições enfrentam dificuldades para implementar práticas inovadoras. A Embrapii, por exemplo, adotou inovações importantes: editais com fluxo contínuo, financiamento tripartite, negociação direta das empresas com ICTs, rede de entidades credenciadas, monitoramento baseado em evidências e indicadores. O BNDES, por sua vez, adota programas com inovação gerencial como o BNDES Garagem (para startups), Investimento automático (Brasil Mais Produtivo), entre outras iniciativas. O TCU tem promovido iniciativas como os Contratos Públicos para Solução Inovadora (CPSI) para facilitar a experimentação. Os CPSIs são contratos celebrados entre a administração pública e pessoas físicas ou jurídicas (inclusive startups, ICTs ou empresas estabelecidas), com o objetivo de desenvolver soluções inovadoras ainda inexistentes no mercado, para atender a demandas públicas específicas. A inovação pode ser tecnológica (produto ou processo) ou organizacional (modelo de gestão, entrega de serviço etc.). A metodologia segue um modelo lógico bem estruturado: identificação do problema, seleção da proposta (chamada pública ou licitação),



desenvolvimento, avaliação e análise de contratação definitiva. No entanto, ainda existe uma tensão entre a necessidade de conformidade regulatória e a urgência de inovação institucional. O TCU ressalta a necessidade de planejamento detalhado, critérios objetivos de avaliação e respaldo jurídico adequado, para evitar riscos à integridade e à accountability dos processos.

Gestão da mudança

A mudança organizacional na administração pública é condicionada por trajetórias históricas e resistências institucionais (Mahoney; Thelen, 2010). Organizações como a Embrapii e a ABDI demonstram maior capacidade adaptativa, enquanto a administração direta, como o MDIC, enfrenta desafios estruturais devido à rigidez burocrática e a mudanças frequentes e imprevisíveis de agenda política. Em termos gerais, as entidades de natureza privada combinam a agilidade resultante de regulamentos próprios (para compras e recrutamento de pessoal, por exemplo) e fontes de financiamento estáveis (no caso da ABDI), com a preservação do interesse público por meio de contratualização específica com o poder público.

A NIB reflete essa dificuldade, pois sua abordagem baseada em missões não foi acompanhada por uma reestruturação organizacional adequada. O alinhamento entre planejamento estratégico e estrutura organizacional é essencial para garantir maior eficácia na gestão da mudança. Tal alinhamento passa necessariamente pela atualização dos marcos jurídicos das organizações públicas, a maior formalização de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação e o fortalecimento da autoridade colegiada das políticas.

Aprendizagem organizacional e ecossistêmica

A aprendizagem organizacional é essencial para aprimorar a gestão pública e garantir a efetividade das políticas públicas (Senge, 2018; Kattel, 2022). A falta de estruturas institucionalizadas para monitoramento e avaliação prejudica a capacidade do Estado de ajustar suas estratégias com base em evidências.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) representa um avanço na institucionalização da aprendizagem, mas ainda enfrenta desafios na incorporação efetiva de suas recomendações. Isso ocorre, em grande parte, porque a governança orçamentária e decisória permanece altamente centralizada e compartimentalizada, dificultando a vinculação entre os resultados das avaliações e a alocação de recursos ou reformulação de programas. Além disso, muitos ministérios e agências têm baixos incentivos institucionais para internalizar e processar mudanças sugeridas externamente, sobretudo quando estas implicam cortes, redirecionamentos ou exposição de fragilidades. Essa limitação também se relaciona à ausência de mecanismos obrigatórios de resposta e *accountability* frente às recomendações do CMAP, que acabam tendo



caráter mais indicativo do que vinculante. Por fim, há uma cultura institucional pouco voltada para a avaliação e a aprendizagem, o que restringe a internalização dos processos avaliativos no planejamento e na gestão cotidiana das políticas públicas.

Além disso, a crescente terceirização da produção de conhecimento para consultorias externas pode comprometer a capacidade estatal de aprendizado e inovação (Mazzucato, 2024).

A análise das cinco dimensões da matriz analítica evidencia avanços e entraves que limitam a efetividade do ecossistema de neoindustrialização no Brasil. As entrevistas reforçam a existência de fragmentação organizacional junto a capacidades assimétricas entre os órgãos da APF brasileira. Se por um lado há bolsões de eficiência e tentativas incipientes de inovação e coordenação, por outro, faltam mecanismos estruturados de planejamento, integração e aprendizagem contínua. A seguir, são sintetizados os principais achados do estudo, destacando implicações para o desenho de uma APF mais dinâmica a partir dos achados sobre o funcionamento do ecossistema da neoindustrialização brasileira.

EMBRAPII, um modelo inovador

A Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), criada como uma Organização Social em 2013, é o modelo organizacional que mais se aproxima do ideal aqui proposto. O compartilhamento de riscos por meio do credenciamento de unidades executoras e divisão de custos dos projetos entre ICTs e empresas, a agilidade e simplificação do processo de contratação, a flexibilidade na adaptação à mudanças de prioridades e a capacidade de intermediação institucional de interesses entre diversos atores, são marcas distintivas desta instituição. A contratualização de resultados com diferentes ministérios (MCTI, MEC, MS e MDIC) e a seleção alinhada com as demandas dos diferentes setores industriais, garante mecanismos formais de monitoramento e *enforcement*, com proteção relativa contra captura por interesses privados. Atuando em áreas estratégicas – saúde, telecomunicações, automação e biotecnologia, com projetos focados em inovação e integração tecnológica, a Embrapii é limitada por deficiências congênitas do “modelo OS”. A principal delas é a inconstância e imprevisibilidade do fluxo orçamentário e financeiro, que tem comprometido maior efetividade nas suas entregas.

06

**Conclusões e recomendações
para uma Reforma
Organizacional da APF**



A análise da matriz analítica sobre o caso do ecossistema de neointustrialização brasileira indicou limitações importantes na coerência da APF. Esses achados nos forneceram insumos para repensar o desenho organizacional à luz dos desafios contemporâneos. Esta seção discute as principais contribuições conceituais e normativas da pesquisa, com foco em como reformar a arquitetura jurídica vigente para promover uma governança mais adaptativa, ágil e resiliente.

6.1 CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E INSTITUCIONAIS DA PESQUISA

A trajetória normativa: entre avanços e lacunas

Apesar das transformações institucionais vividas pelo Brasil desde o fim da década de 1960, **a arquitetura da administração pública federal ainda se estrutura, em grande medida, sobre os fundamentos lançados pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967.** O DL 200 introduziu princípios como descentralização, planejamento, coordenação e supervisão ministerial, e consolidou as diferenças entre administração direta e indireta — bases importantes para a construção de uma burocracia racional-legal moderna, nos moldes do modelo weberiano clássico.

No entanto, diante de um contexto de crescente complexidade, interdependência e incerteza, esse modelo mostra-se insuficiente. O DL 200 não fornece instrumentos normativos adequados para lidar com ecossistemas de organizações que operam de forma colaborativa, nem para promover adaptações contínuas com base em aprendizagem. A **Emenda Constitucional nº 19/1998** tentou incorporar uma lógica gerencial ao funcionamento da administração pública, enfatizando eficiência, resultados e contratos de gestão. Contudo, ao transplantar princípios de mercado sem redesenhar as estruturas de coordenação e *accountability*, acabou por gerar novas ambiguidades e reforçar a fragmentação institucional.

A proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal (2009) representou um avanço em relação ao DL 200 ao reconhecer uma diversidade maior de tipos organizacionais, como entidades paraestatais e organizações intermediárias, e ao valorizar a coordenação central exercida pelo Núcleo de Governo. Também avançou na incorporação da lógica de resultados, prevendo o uso mais amplo de contratos de gestão e mecanismos de supervisão orientados ao desempenho. No entanto, apesar dessas inovações, a proposta permanece limitada frente aos desafios contemporâneos de um Estado que precisa combinar estabilidade com agilidade. A lógica predominante ainda é a da coerência formal e da subordinação hierárquica, sem dispositivos claros para fomentar coordenação adaptativa, aprendizagem organizacional ou atuação experimental — capacidades centrais para a governança em ecossistemas públicos. A proposta tampouco incorpora mecanismos de governança orientados por desafios estratégicos ou dispositivos que favoreçam a reconfiguração institucional em resposta a mudanças no ambiente.



Assim, embora represente um ponto de partida importante, a proposta de 2009 não está pronta para orientar uma reforma alinhada aos princípios do neoweberianismo com estabilidade ágil. Se revisitada, poderia ser fortalecida com base em três eixos: (i) institucionalização de formas flexíveis de coordenação e coprodução entre organizações; (ii) criação de tipos organizacionais com maior plasticidade e atribuições mais fluídas; e (iii) reconfiguração dos mecanismos de controle para permitir accountability orientada a resultados sistêmicos, e não apenas à conformidade formal.

Quatro aprendizados da pesquisa para inspirar uma nova reforma

Diante do cenário apresentado acima, nossa pesquisa oferece quatro contribuições conceituais importantes para repensar uma reforma administrativa com base na natureza dos problemas de política pública e do contexto operacional das burocracias modernas.

O primeiro aprendizado se refere à visão de ecossistemas. A adoção de uma estratégia de pesquisa baseada na perspectiva de ecossistema é aqui proposta como uma novidade para a revisão do DL 200, pois permite compreender de forma integrada a complexidade das políticas públicas contemporâneas. Ao observar como as diferentes organizações, instrumentos e níveis de governo interagem dentro do ecossistema de políticas de neoindustrialização, torna-se possível identificar lacunas de coordenação, redundâncias institucionais e barreiras à efetividade administrativa, temas caros ao decreto em revisão. Essa abordagem oferece subsídios para repensar o modelo de administração pública, promovendo maior sinergia entre os diferentes tipos organizacionais.

O segundo aprendizado se refere à necessidade de se pensar em coordenação sob uma perspectiva horizontal e que vá além da coordenação de agendas de política, mas sobretudo dos processos de implementação, monitoramento e avaliação dos produtos e resultados. É importante ressaltar que a coordenação numa perspectiva de ecossistema se difere dos princípios de coordenação previamente propostos. Em primeiro lugar, não se trata mais de um mecanismo apenas horizontal, mas também vertical. Ou seja, coordenação de diferentes organizações atuando não apenas em um projeto, mas em um portfólio em comum. Em segundo lugar, trata-se de uma coordenação não apenas no nível estratégico, como uma definição comum de agendas de políticas públicas, mas no nível gerencial e operacional, no nível das entregas, do impacto no problema público. Uma das críticas à governança da NIB, por exemplo, é que ela foi relativamente efetiva na coordenação da elaboração das missões na camada estratégica e geral, mas não tanto nos processos de políticas públicas e na gestão do portfólio das missões, nos projetos, iniciativas e na camada operacional. É necessário, portanto, que os coordenadores de portfólio tenham mecanismos legitimados para esse tipo de coordenação.



O terceiro se refere à necessidade de incorporar mecanismos que incentivem a experimentação, a aprendizagem e a correção de planos e rotas. Como elaborado nas seções anteriores, um diferencial da abordagem de estabilidade ágil é a inclusão de capacidades que tragam mais agilidade e que ajudem a lidar com contexto de incerteza e complexidade. Diante deste cenário, mecanismos que facilitem a experimentação e a incorporação de aprendizados é essencial.

Por fim, o quarto se refere à limitação dos tipos organizacionais vigentes. A pesquisa evidenciou que os modelos atuais (administração direta, indireta, autarquias, fundações, empresas públicas, OS, SSA etc.) não oferecem respostas adequadas à necessidade de arranjos mais híbridos, cooperativos e adaptativos. Ao contrário, em certos casos, reforçam a sobreposição, pulverização e fragmentação institucional. É, portanto, necessário revisar critérios de criação e vinculação institucional para alinhar autonomia operacional com alinhamento estratégico, dificultando a captura de organizações de colaboração por interesses privados, corporativos ou particularistas.

6.2 RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS PARA POLÍTICAS DE REFORMA

A reorganização do modelo organizacional da AFB é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos marcados por complexidade, incerteza e interdependência setorial. Segue a seguir uma síntese das principais recomendações.

Recomendação 1: Reinterpretação de princípios vigentes e inclusão de “Aprendizagem e experimentação” como novo princípio

Conforme analisado em seções anteriores, muitos dos princípios propostos pelo DL 200 ainda são pertinentes em uma lógica neoweberiana (ver Quadro 5 abaixo). Entretanto, alguns deles merecem uma reinterpretação. Por exemplo, enquanto controle ainda é relevante, ele é comumente interpretado como uma avaliação ex-post e rígida, em vez de permitir correções iterativas. Da mesma forma, coordenação ainda é relevante, mas ainda interpretada de maneira vertical, e não sob uma lógica de ecossistema. O quadro abaixo resume o diagnóstico e sugestões para reinterpretações dos princípios.

Entretanto, um princípio relevante ainda não está vigente, o da aprendizagem e da experimentação. A aprendizagem como princípio traduz diversas necessidades importantes do novo contexto da administração pública. Como analisamos na pesquisa, contextos de maior complexidade e incerteza exigem maior vocação dos servidores para a adaptação, experimentação e correção de curso. Essa lógica pode ser traduzida pela necessidade de um Estado que experimenta e aprende com seus erros e acertos, e que se adapta com base em novos contextos e informações. Sugere-se, portanto, a sua inclusão deste princípio na nova reforma administrativa.

Quadro 5. Princípios normativos vigentes, diagnóstico e sugestões

Princípios normativos vigentes	Diagnóstico da pesquisa (neoweberianismo + estabilidade ágil)
Planejamento (DL 200)	Ainda relevante no contexto neoweberiano, mas, na prática, visto como instrumento formal, pouco estratégico e não conectado a agendas transversais. Poderia ser usado não apenas para alinhamento de agenda, mas como instrumento para análise de ecossistema. No contexto de estabilidade ágil, deixa de ser meramente técnico-normativo para se tornar orientado a resultados e missão , integrando análise de contexto, participação social e uso de evidências, dentro de estruturas estáveis que permitem revisões adaptativas.
Coordenação (DL 200)	Relevante, mas ainda vista como hierárquica. A pesquisa aponta falta de coordenação ecossistêmica, tanto vertical quanto horizontal. Sugere-se uma interpretação para coordenação de portfólios e ecossistemas, e coordenação gerencial. Reforça-se como função central do Estado, combinando hierarquia legítima com articulação em redes e mercados. A hierarquia assume papel coordenador para evitar fragmentação e assegurar coerência estratégica interinstitucional.
Descentralização (DL 200)	Ainda importante em um contexto neoweberiano. Entretanto, há fragmentação e baixa integração entre níveis e tipos organizacionais atualmente. Sugere-se melhor uso dos contratos de gestão e outros novos mecanismos de coordenação de ecossistema. É reinterpretada como desconcentração funcional com responsabilização , garantindo que unidades descentralizadas atuem com autonomia técnica, porém dentro de um marco normativo e ético comum.
Delegação de competência (DL 200)	Atualmente, delegação sem governança clara, gerando assimetrias e desalinhamento. A delegação vem acompanhada de instrumentos de autonomia, monitoramento e de incentivos ao desempenho inovador e entregas.
Controle (DL 200)	Supervisão baseada em regras rígidas; ausência de mecanismos de correção iterativa. Sugere-se um controle durante a execução, mais focado em aprendizagem. Deixa de ser exclusivamente punitivo ou formal. Passa a incluir mecanismos de avaliação de desempenho e aprendizado, experimentação responsável e prestação de contas transparente , sustentando a confiança pública e a agilidade.
Eficiência (EC 19)	Ainda bastante relevante, principalmente para garantir eficiência operacional em problemas mais “simples”. Envolve também a capacidade de gerar valor público , promover bem-estar coletivo e responder com agilidade e eficácia a demandas sociais complexas.
Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade (EC 19)	Relevantes, mas fora do escopo de análise. A legalidade se alia à capacidade de atuação efetiva; a impessoalidade se complementa com vocação pública; a moralidade inclui integridade institucional; e a publicidade é interpretada como transparência ativa e acessível , gerando confiança.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Recomendação 2: Criação de mecanismos regulatórios flexíveis

Recomenda-se a criação de mecanismos que permitam instrumentos regulatórios flexíveis, como "sandboxes regulatórios", para órgãos que atuam diretamente com inovação e experimentação em políticas públicas. Esses ambientes institucionais permitem testar políticas e soluções inovadoras em escala reduzida, sob supervisão controlada, antes de sua ampla implementação. Tal prática minimiza riscos, facilita a identificação de problemas e promove a rápida adaptação e aprendizado organizacional. Para fortalecer essa abordagem, a reformulação do DL 200 deveria prever instrumentos que incentivem a experimentação institucional, garantindo um ambiente regulatório propício à inovação.

Recomendação 3: Desenvolvimento de redes colaborativas

Sugere-se complementar a lógica tradicional de descentralização com uma hierarquia pública revalorizada no modelo do Estado Neo-Weberiano (NWS), que coordena de forma legítima, técnica e orientada por missão. Essa hierarquia não atua como imposição rígida, mas como eixo estruturante que articula e orienta a atuação das unidades descentralizadas e dos diversos atores envolvidos. A Administração Pública Federal (APF) pode fortalecer sua capacidade de resposta por meio da promoção de redes colaborativas sob coordenação pública estratégica, incentivando a cooperação horizontal entre ministérios, agências, organizações sociais e demais entidades públicas e privadas, formando ecossistemas de políticas públicas integradas. A coordenação interministerial e entre organizações de um mesmo ecossistema temático pode ser aperfeiçoada por meio de comitês intersetoriais e arranjos colaborativos baseados em missões, conforme proposto por Mazzucato (2018) e pela OCDE (2024), desde que ancorados em estruturas hierárquicas estáveis e legítimas. Essa arquitetura híbrida — hierárquica e colaborativa — permite reduzir a fragmentação e promover uma abordagem estratégica mais coesa frente a problemas complexos. A revisão do Decreto-Lei 200, nesse sentido, deveria contemplar instrumentos de coordenação hierárquica inteligente, com mecanismos robustos de supervisão estratégica e acompanhamento gerencial das entidades intermediárias, promovendo tanto o alinhamento de missão quanto a agilidade na implementação de políticas públicas.

Recomendação 4: Criar mecanismos de avaliação adaptativos

Recomenda-se a implementação de sistemas eficazes de avaliação voltados para o aprendizado contínuo e a experimentação. Ao invés de focar apenas na avaliação ex-post baseada em conformidade e resultados rígidos, sugere-se o uso de modelos adaptativos que avaliem a capacidade das políticas públicas em mobilizar atores, promover parcerias e gerar impactos reais. Técnicas de avaliação em tempo real, ou seja, reforçar a avaliação de design *ex*



ante e o monitoramento efetivo que permita ajustes estratégicos rápidos, melhorando a eficácia e reduzindo custos associados a políticas mal-sucedidas.

Recomendação 5: Fomentar instrumentos para projetos pilotos

Recomenda-se fomentar um instrumento institucional que viabilize a elaboração de projetos-piloto em áreas específicas de políticas públicas, adotando uma abordagem *bottom-up*. Políticas públicas concebidas e testadas setorialmente favorecem a adaptabilidade às especificidades administrativas, facilitando a participação cidadã e garantindo maior efetividade na implementação. Além disso, incentivam o protagonismo de setores governamentais na formulação e implementação de soluções inovadoras.

Recomendação 6: Estudar viabilidade de um novo tipo organizacional

Propõe-se estudar a viabilidade jurídica e institucional para criação de um novo tipo organizacional no âmbito federal, com autonomia gerencial ampliada, financiamento diferenciado e mecanismos flexíveis de governança. Esta organização deve operar sob um regime especial para contratação de especialistas, permitindo atrair talentos técnicos altamente qualificados em regimes flexíveis de contratação e gestão da força de trabalho, combinando características estatutárias e baseadas na CLT. Os mecanismos de *accountability* precisam ser baseados em resultados de impacto e aprendizado contínuo, assegurando transparência sem comprometer a agilidade institucional. Tal estrutura organizacional poderia atuar como agente centralizador das iniciativas inovadoras, coordenando ações estratégicas de forma eficiente e respondendo rapidamente às necessidades emergentes. O novo marco poderia regulamentar a criação desse tipo organizacional, garantindo maior flexibilidade administrativa e integração com a governança pública.

A exemplo da DARPA, cujos gestores transitam entre o setor público, academia e mercado, essa organização deve manter equipes pequenas, ágeis e com alta densidade de expertise, atuando em ciclos curtos de projeto e com foco em inovação de impacto. Seus mecanismos de *accountability* devem estar orientados por resultados transformadores e aprendizado contínuo, garantindo transparência e legitimidade sem comprometer a velocidade e a capacidade de experimentação institucional.

Essa nova entidade poderia funcionar como um hub estratégico da inovação pública, centralizando e coordenando iniciativas inovadoras em diferentes áreas temáticas, com capacidade de articulação interministerial e conexão com ecossistemas de ciência, tecnologia e sociedade. Um novo marco legal poderia regulamentar sua criação e operação, conferindo-lhe flexibilidade administrativa, capacidade de atuação transversal e inserção qualificada na governança pública federal.

Recomendação 7: Estabelecer a revisão do escopo das organizações da APF

Embora não utilizado, consta na EC nº 19/1998, o artigo 26, que regulamenta a revisão dos estatutos das entidades da administração indireta quanto à sua natureza jurídica, levando em consideração a finalidade e as competências efetivamente executadas. Isso permitiria uma revisão do escopo de atuação das organizações da administração indireta - eventualmente a análise de viabilidade para unificar ou consorciar organizações complementares - a fim de evitar sobreposições e lacunas na execução das atividades do Estado ou delegadas para organizações paraestatais ou mesmo não estatais.

As diretrizes apresentadas neste trabalho são consistentes com a perspectiva de uma administração pública que preserva a estabilidade burocrática essencial para garantir continuidade institucional, previsibilidade e segurança jurídica, enquanto promove simultaneamente uma administração dinâmica, inovadora e adaptativa. Implementar tais diretrizes exigiria uma reformulação do DL 200 para que ele refletisse a necessidade de maior integração interministerial, incentivo à experimentação e flexibilização da gestão pública. Apesar de as recomendações se limitarem ao escopo do desenho organizacional, elas não são suficientes para uma reforma ampla.

Contudo, para que uma perspectiva de estabilidade ágil seja amplamente difundida e aplicada na APF, é necessário que também seja refletida nos processos de seleção, recrutamento, contratação e desenvolvimento de servidores. Tais mudanças seriam essenciais para tornar a APF mais responsiva e preparada para lidar eficazmente com os desafios sociais contemporâneos do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBIX, G.; SALERNO, M.; AMARAL, G.; LINS, L. Política Industrial: avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos Estudos**, v. 36, n. 3, p. 9-27, 2017, Cebrap.

ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. J. V. **Building State Capability: Evidence, Analysis, Action**. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2017.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. Lua Nova, n. 33, p. 165-190, 1994. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>

ABRUCIO, F. L. Contratualização e Organizações Sociais: reflexões teóricas e ligações de experiência internacional. **Revista Debates GVsaúde**, (1), p.24-27, 2006.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, 41, p.67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 24, p.41-67, 2010.

ABRUCIO, F. L. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 25 anos depois. Em “**Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**”, Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva, IPEA, 2020.

ARRETCHE, M. T. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Revan.2000.

BAHIA, D. S.; GONÇALVES, E.; BETARELLI JR, A. A. Macroeconomic and sectoral effects of Finep grants in Brazil. **Revista Brasileira de Inovação**, 20, 2021. <https://doi.org/10.20396/rbi.v20i00.8660835>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (n.d.). **Sandbox Regulatório**. Sandbox Regulatório. Retrieved April 17, 2025, from <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>

BANCO MUNDIAL **Qualidade e Coerência do Mix de Políticas**. Componente 2 da Avaliação sistêmica – Análise do gasto público no Brasil. Xavier Cirera e Livia Gouvêa.2020.

BANCO MUNDIAL **Business Support Policies**: Large Spending, Little Impact. Marca Dutz, Antonio Nucifora, Cornelius Fleishhaker, João Basto, Marina Vijil, Rafael Barroso e Xavier Cirera. 2017.

BARBOSA, S.; BORGES, J.; SILVA, N. À espera de transformações: estrutura do poder executivo federal em perspectiva comparada (1995 a 2018). Em “**Reforma do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**”. Pedro Cavalcante e Mauro Silva (organizadores), 2020. IPEA [Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>, último acesso em 18.06.24]

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?. **Brazilian Political Science Review**, 15, e0004, 2020.

BENNETT, N.; LEMOINE, G. J. **What VUCA really means for you**. Harvard Business Review, 92(1/2), 27, 2014.

BOIN, A.; HART, P.; STERN, E.; SUNDELIUS, Bengt. **The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure** (2005).

BORRÁS, S.; HAAKONSSON, S.; POULSEN, R. T.; PALLESEN, T.; HENDRIKSEN, C.; SOMAVILLA, L.; KUGELBERG, S.; LARSEN, H. The Transformative Capacity of Public Sector Organizations in Sustainability Transitions: A Conceptualization, 2023. http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/202302_borras.pdf

BOSTON, J. Safeguarding the Future: Governing in an Uncertain World. Bridget Williams Books,2016.

BOSTON, J. Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow. Emerald Group Publishing, 2017.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. Coordination: what is it and why should we have it?. In The coordination of public sector organizations (p. 13-33), 2010 Palgrave Macmillan, London.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. Policy design for policy coordination. In **Research handbook of policy design** (p. 351-370), 2022. Edward Elgar Publishing.

BOUCKAERT, G. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? **Max Weber Studies**, 23(1), p.13–59, 2023. <https://doi.org/10.1353/max.2023.0002>

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BREZNITZ, D.; ORNSTON, D.; SAMFORD, S. Mission critical: The ends, means, and design of innovation agencies. **Industrial and Corporate Change**, 27(5), p.883–896, 2018. <https://doi.org/10.1093/icc/dty027>

CARVALHO, I. C. O setor biofarmacêutico e as oportunidades para o Brasil. In: Soares, A. M. (Org). **Tópicos Especiais em Ciências da Saúde: teoria, métodos e práticas**, 2022. Ponta Grossa: Aya Editora.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. Núcleo de Governo no Brasil: Características e padrões de funcionamento do Poder Executivo Federal. Em “**O Presidente e seu Núcleo de Governo, a coordenação do Poder Executivo**”, Pedro Cavalcante e Alexandre Gomide (organizadores), IPEA, 2018. [Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9049>, último acesso em 15.06.2024]

CAVALCANTE, P. ; GOMIDE, A. A.. **O presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília. Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. **O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Ipea: Brasília, 2019.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges. **Public organization review**, 11, p.407–423, 2011.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. **SSRN Electronic Journal**. 72. 10.2139/ssrn.2456595, 2013.

CUNHA JÚNIOR, L. A. P.; SALGADO, V.; ALMEIDA, V. **Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da Administração Pública Federal e outros entes de cooperação e colaboração**. Brasília-DF. Editora IABS, 2012.

DEMOS HELSINKI. **Missions for governance**: Unleashing missions beyond policy, 2022. <https://demoshelsinki.fi/publication/missions-for-governance/>

DE TONI, J. Políticas Públicas, Governança Orçamentária e o Setor Paraestatal. Em “**Governança Orçamentária no Brasil**”, Leandro Couto e Julia Rodrigues (organizadores), 2022. IPEA [Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/19/218480_LV_Governan%c3%a7a%20Or%c3%a7ament%c3%a1ria_Cap%c3%adtulo%2015.pdf, último acesso em 15.06.24]

DORF, M. C.; SABEL, C. F. "A Constitution of Democratic Experimentalism." **Columbia Law Review**, 98(2), p.267–473, 1998.

DU GAY, P. **In praise of bureaucracy**. London: Sage, 2000.

DUIT, A. Resilience Thinking: Lessons for Public Administration. **Public Administration**, 94(2), 364–380, 2016.



ENAP & COMUNITAS. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**/ Escola Nacional de Administração Pública; Comunitas. -- Brasília: Enap, 2021.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), p.748-765, 1999. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton University Press, 1995.

FARAZMAND, A. Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. **Public Administration Review**, 69(6), p.1007–1020, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02054.x>

FARIA, C. A. P. Implementação de políticas públicas: Teoria e prática. In C. A. P. Faria (Org.), **Políticas públicas: Reflexões sobre a prática e a teoria** (p. 201–226), 2005. Belo Horizonte: Editora UFMG.

FILGUEIRAS, F. New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance. **Ai & Society**, 37(4), p.1473-1486, 2022.

FLANAGAN, K.; UYARRA, E.; LARANJA, M. Reconceptualising the ‘policy mix’ for innovation. **Research Policy**, 40(5), p.702–713, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005>

FURTADO, C. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GALA, P.; CARVALHO, A. R. O desafio da política industrial em tempos de pandemia. In MARINGONI, Gilberto. (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em xeque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

GLOVER, B. **Strategic Foresight for Organizational Resilience**. *Futures*, 111, p.1-11, 2019.

GOMES, S.; SILVEIRA, L.; BORGES, J.; SILVA, N.; POMPEUR, J.; FONSECA, I. ; LASSANCE, A. Estruturas Ministeriais comparadas: uma análise preliminar sobre a trajetória de Ministério em 21 países (1990-2020). **Texto para Discussão**, IPEA. 2021.

GOMIDE, A.; LOTTA, G. Building Resilience, Agility, and Trust: The Neo-Weberian State as a Referential Model for Brazilian Public Administration. **Journal of Policy Studies**, Online First. 2024.

GUSTON, D. H. Understanding Anticipatory Governance. **Social Studies of Science**, 44(2), p.218-242, 2014.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic Development as Self-Discovery (SSRN Scholarly Paper 313653). **Social Science Research Network**, 2002. <https://papers.ssrn.com/abstract=313653>

HE, Z.; CHU, Z.; ZHAO, M.; ZHUANG, J.; LIU, F. Policymaking coordination of municipal solid waste policies in China: A content analysis. **Journal of Material Cycles and Waste Management**, 20(2), p.1073–1084, 2018. <https://doi.org/10.1007/s10163-017-0668-3>

HEAD, B. W. **Wicked problems in public policy**. *Public policy*, 3(2), 101, 2008.

HEAD, Brian W.; ALFORD, John Wicked problems: implications for public policy and management. **Administration and Society** 47 (6) p.711-739, 2015. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>



HEILMANN, S. "Policy Experimentation in China's Economic Rise," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, Issue 1, p. 1-26, 2008.

HIRSCHMAN, A. O. **Development Projects Observed**. Brookings Institution Press.1967. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctvc2rncq>

HOOD, C. **The tools of government in the information age**. Palgrave Macmillan, 1983.

HOWLETT, M.; VINCE, J.; RÍO, P. D. Policy integration and multi-level governance: Dealing with the vertical dimension of policy mix designs. **Politics and Governance**, 5(2), p.69–78, 2017. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.928>

IAMMARINO, S. An evolutionary integrated view of Regional Systems of Innovation: Concepts, measures and historical perspectives. **European Planning Studies**, 13(4), p.497–519, 2005. <https://doi.org/10.1080/09654310500107084>

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, 27, p.787–801, 2018. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>

KATTEL, R.; DRECHSLER, W; KARO, E. **How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 2022. <https://doi.org/10.12987/9780300235371>

KATTEL, R. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. **Revista do Serviço Público**. 74. p.12-41,2023. 10.21874/rsp.v74i1.9949.

LAMEIRÃO, C. R. O debate sobre a proposta da Lei Orgânica da administração pública: uma síntese das apresentações em cinco rodadas de debates direito e gestão pública. In. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Ipea: Brasília. 2011.

LAMEIRÃO, C, R. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In. Lopez, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Ipea. Brasília.2015.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through." **Public Administration Review**, 19(2), p.79–88,1959. <https://doi.org/10.2307/973677>

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. M. Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 18(63), p.11–32, 2013.

LOTTA, G.; MONTEIRO, V. **O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal, 2024.

MAHONEY, J; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press.2010.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. **Journal of economic policy reform**, 19(4), 305-326, 2016.

MAZZUCATO, M. Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals, **Journal of economic policy reform**, 27:1, 1-24, 2024. DOI: 10.1080/17487870.2023.2280969



MAZZUCATO, M. Challenges and opportunities for inclusive and sustainable innovation-led growth in Brazil: a mission-oriented approach to public-private partnerships. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, **Working Paper Series** (IIPP WP 2024-17), 2024. ISSN 2635-0122

MAYNE, Q.; DE JONG, J.; FERNANDEZ-MONGE, F. State Capabilities for Problem-Oriented Governance. **Perspectives on Public Management and Governance**, 3(1), 33–44, 2020. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz023>

MILES, I.; KEENAN, M. **Foresight in a Changing World**. Edward Elgar Publishing, 2002. NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1988.

OECD Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/33d996b2-en>.

OECD Designing effective governance to enable mission success. OECD Science, Technology and Industry. **Policy Paper**, n. 168, 2024.

OECD Designing Effective Governance to Enable Mission Success. OECD Science, Technology and Industry. **Policy Paper**. n. 168, 2024. DSTI/STP.

OLIVEIRA, V. E. (Ed.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2019.

OLSEN, J. P. Institutional design in democratic contexts. **Journal of Political Philosophy**, 5(3), 203-229, 1997.

PACHECO, R. S. Mensuração do desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 55, p. 149-161, 2009.

PETERS, B. G. **The challenge of governance: Making governments work in the 21st century**. Palgrave Macmillan, 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: Uma análise da produção acadêmica brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, 24(58), 77–93, 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis-into the age of austerity**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

POPPER, R. Foresight Methodology. In **The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice** (p. 44-88). Edward Elgar Publishing, 2008.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. **Dilemmas in a general theory of planning**. Policy sciences, 4(2), 155-169, 1973.

RIP, A. Futures of ELSA. **Ethics in Science and Environmental Politics**, 12(1), 23-30, 2012. <https://doi.org/10.3354/esep00121>

RODRIK, D. **The New Development Economics**: We Shall Experiment, but How Shall We Learn? (SSRN Scholarly Paper 1296115). 2008. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1296115>

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J.-J. **The politics of government reorganizations**: evidence from 30 OECD countries, 1980-2014. Governance, 2019.



SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. Tradução: Gabriel Zide Neto, OP Traduções. 35ª ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Experimentalist Governance, *The Oxford Handbook of Governance*, David Levi-Faur (Ed.), Oxford University Press, 2012. Available at: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/4355

SANTOS, M. A. B. D.; SERVO, L. M. S. **Contratualização e remuneração de serviços de saúde no SUS: situação atual e perspectivas**. Textos para Discussão 66. Fundação Oswaldo Cruz: Rio de Janeiro, 2021.

SCHLUCHTER, W. *Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus: Analyse von Max Webers Gesellschaftsgeschicht*. Tübingen: Mohr, 1979.

SCHOT, J.; STEINMUELLER, W. E. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. **Research Policy**, 47(9), 1554-1567, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>

SEGES. Proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração. Ciclos de debates direito e gestão pública. Secretaria de Gestão Ministério do Planejamento. Brasília, 2009.

SENGE, P. **A Quinta Disciplina** (10.ª ed.). São Paulo: Editora Best Seller, 1996.

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidade na política industrial brasileira**. Texto para Discussão, n. 1856, p. 1–56, 2013.

SIMON, H. A. Theories of bounded rationality. In C. B. McGuire & R. Radner (Eds.), **Decision and organization** (p. 161-176). 1972. North-Holland Publishing Company.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). 2019: A política brasileira de CT&I e as manifestações da comunidade científica. **Cadernos SBPC**, 2019.

SPANÓ, E. *et al.* Legal–institutional design and dynamic capabilities for mission-oriented innovation agencies: a new framework. **Science and Public Policy**, p. scad060, 2023. Available at: <https://doi.org/10.1093/scipol/scad060>.

TEECE, D. J. Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, 28(13), 1319-1350, 2007. <https://doi.org/10.1002/smj.640>

TERMEER, C. J. A. M.; DEWULF, A.; BIESBROEK, R. Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective. **Journal of environmental planning and management**, 60(4), 558-576, 2016.

THOMPSON, Grahame F. **Between Hierarchies and Markets, The Logic and Limits of Network Forms of Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2003. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198775270.001.0001>

UNGER, R. M. **Democracy Realized: The Progressive Alternative**. Verso Books, 1998.

WANZENBÖCK, I. *et al.* A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space. **Science and Public Policy**, 47(4), p. 474489, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa027>



WEBER, M. **Max Weber on the methodology of the social sciences**. Translated by Shils, Edward A.; Finch, Henry A. (First ed.). Glencoe, Illinois: Free Press. p. 42-44, 90-107, 110, 114, 125. 1949.

ZHI, Q.; SUN, H.; LI, Y.; XU, Y.; SU, J. China's solar photovoltaic policy: An analysis based on policy instruments. **Applied Energy**, 129, 308–319, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2014.05.014>